

La Théorie des Traités de Paix et le Traité de Trianon

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT
(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le 9 Juin 1933, à 14 heures.

PAR

LUIS DE OTERO

Président : M. GIDEL, Professeur

Suffragants : M. DE GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Professeur

M. BASDEVANT, Professeur

PARIS
LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE
49, BOULEVARD SAINT-MICHEL (v°)

—
1933

**La théorie des Traités de Paix
et le Traité de Trianon**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547115_0030

La Théorie des Traités de Paix et le Traité de Trianon

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences politiques et économiques)

présentée et soutenue le 9 Juin 1933, à 14 heures.

PAR

LUIS DE OTERO

Président : M. GIDEL, Professeur

Suffragants : M. DE GEOUFFRE DE LAPRADELLE, Professeur

M. BASDEVANT, Professeur

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, BOULEVARD SAINT-MICHEL (V°)

—
1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MES PARENTS

A MONSIEUR ALBERTO DE GOROSTIAGA

AVANT-PROPOS

Nous avons choisi comme sujet de thèse, « *La théorie des Traités de paix et le traité de Trianon* » d'abord à cause du caractère inépuisable de la question des traités de paix, en second lieu à cause de l'actualité que présente la situation de la Hongrie; mais surtout parce que notre qualité d'espagnol nous plaçait « *au-dessus de la mêlée* ».

Les opinions pour et contre le traité de Trianon, ont été presque toujours émises par des auteurs appartenant aux nations intéressées, donc sujets à partialité. Tout en affirmant sincèrement notre attachement à l'œuvre d'après-guerre, et en faisant remarquer la difficulté de connaître exactement la situation de l'Europe centrale, nous avons entrepris ce travail avec toute l'impartialité nécessaire.

PREMIERE PARTIE

PRELIMINAIRES

1) Généralités sur les Traités.

Le terme *Traité* est employé dans des sens différents; en principe, on appelle traité « tout accord ou entente entre Etats en vue de créer, de modifier ou de supprimer entre eux un rapport de droit »; en un mot le traité c'est le contrat entre Etats, et pour continuer la confusion foncière en Droit International entre les termes *Etat* et *Nation*, le *Traité* c'est le « contrat international »; mais il ne faut jamais, dans aucune discipline juridique, confondre les définitions, parce que c'est un fait dangereux : en ce qui concerne la nôtre, il faut dire que ce terme *contrat* ne doit *jamais* être, identifié au terme *contrat* de droit privé en ce qui concerne sa portée, car quoique à l'heure actuelle il soit dans cette branche du droit en complète évolution, au fur et à mesure que les nécessités chaque fois plus impérieuses de la vie moderne l'exigent, il est clair que son rôle est différent et que ses principes ne s'appliquent qu'en partie au Droit Public Interne et moins encore au Droit Public International, dont les nécessités apparaissent plus vivement, à mesure que l'organisme ou le monde qu'il régit, est d'une sphère supérieure.

Ces Traités peuvent être et sont de fait, diverse-

ments classifiés. D'abord on peut prendre ce terme dans une acceptation large et dans ce cas il embrasse les termes de Convention, Capitulation, Cartel, Armistice... etc., et dans une acceptation étroite dans laquelle il ne désigne que les plus importants de ces accords; nous nous référerons seulement à la conception étroite.

Par leur but, ils peuvent être politiques et économiques ou *d'affaires* selon la qualification de *Pillet* qui remarque qu'autrefois on incluait dans ces actes des contrats de mariage ou de partage de succession, mais que de nos jours en raison de ce que la notion de souveraineté a changé, on retrouve seulement des traités de commerce, des traités relatifs à certaines sortes de propriétés que peuvent avoir les Etats, c'est-à-dire à des intérêts matériels véritables « *actes de gestion* » pour emprunter ce terme au Droit Administratif.

Mais cette distinction entre le politique et l'économique, entre l'autorité et la gestion si l'on veut, n'est pas très bien marquée en Droit International. Très rare est le Traité Politique qui ne contient pas des dispositions susceptibles d'avoir un retentissement économique, et inversement les traités économiques ou d'affaires, de gestion si l'on veut, ne sont pas conclus que sur une base politique.

En un mot, ils sont de véritables instruments politiques et quelquefois certains d'entre eux sont un pas vers l'union politique (*Zolverein*) et plus redoutés parfois par les autres puissances que les Traités Politiques, comme nous les voyons avec les *Anchluss* et autres contrats similaires.

Si un jour il arrive que le monde soit établi sur un statut politique, humain et moral, basé sur la

bonne foi et le mutuel respect, alors et seulement alors, ces « actes de gestion », ces « traités d'affaires » seront vraiment tels, et dépourvus de tout appétit politique, ils satisferont au « Panem et Circenses », but indéniable et inévitable auquel tend l'humanité.

Pour finir avec les classifications, nous disons que les Traités peuvent être des Traités-Lois et des Traités-Contrats ou, pour employer une autre terminologie plus précise, des Traités Généraux et Spéciaux, les premiers, ébauches de codification internationale, actuellement rares et qui pourraient très bien être compris dans une Convention Internationale universelle, statuts du monde de l'avenir et base de son organisation définitive, capables d'être étendus, par accession, et obligatoires dans beaucoup de leurs principes même sans manifestation de volonté. Et les seconds relatifs à un point précis, qui n'obligent que les Etats signataires (en principe aussi), dont la manifestation de volonté est estimée restrictive et dont cette manifestation de volonté dans les Traités de Paix fait l'objet des plus diverses interprétations.

**2) La nécessité sociale a fait disparaître
le principe de l'autonomie de la volonté,
comme fondement de l'obligation.**

L'homme est un être sociable; à mesure que le progrès se développe, à mesure que le cercle de l'activité humaine s'élargit, à mesure que cette activité demeure plus variée, on voit que l'homme a été fait pour entrer en relations avec ses semblables et ceci au sens le plus large; on voit clairement que la no-

tion de l'Etat actuel est trop étroite pour satisfaire l'homme, il a besoin de toute la terre, il a été créé pour elle : « A tous les hommes toute la terre, comme dit M. de Lapradelle », et pour mieux marquer cette « nécessité sociale », il convient de lire le merveilleux paragraphe de *Suárez* : « La raison de cette partie du droit (D. I.) est que le genre humain quoique divisé en peuples divers et en diverses dominations, possède toujours une certaine unité, unité qui n'est pas seulement une unité d'espèce, mais qui est aussi politique et morale. C'est cette unité à laquelle fait allusion le précepte de mutuel amour et de miséricorde mutuelle, précepte qui s'étend à tous même aux étrangers. Cela existe parce que, quoique chaque cité parfaite, république ou royauté, soit en elle-même une communauté parfaite composée de ses propres membres, cependant chacune de ces communautés est elle-même membre de cette universalité en tant que nous considérons le genre humain. Jamais en effet ces communautés particulières ne se suffisent à elles-mêmes et séparément, toujours elles ont besoin de quelque assistance mutuelle, de quelque société, de quelque communication, en particulier pour obtenir des améliorations de leur condition et des commodités plus grandes, quelquefois aussi par une nécessité morale et un besoin de cette nature ».

De cette communauté générale dont parle *Suárez* et dont l'existence ressort à l'évidence des faits du commerce international, du tourisme, de la science, des sports ! et même de cette nécessité morale de *Suárez*, qui oblige tous les hommes à s'intéresser à tout ce qui se passe au-delà des frontières de leurs pays, résulte clairement que ces relations ne peuvent exister sans un certain droit; ce droit est constitué

par la coutume et les traités et dans une échelle plus réduite par les doctrines des auteurs et les principes généraux du droit; cette dernière source, parfois négligée, doit prendre le rang qui lui correspond dans le domaine du Droit International, c'est-à-dire le premier et le plus important; c'est la base de tout l'édifice qui doit contenir la communauté internationale, vraiment consciente de son interdépendance, et réellement organisée. Mais les principes généraux du Droit International ne doivent pas être les principes équitables et moraux du droit naturel abstrait, basés plus sur le respect des individus que sur les besoins de la société parce qu'en Droit International, les intérêts collectifs doivent primer les intérêts particularistes des Etats ou des minorités infra-étatistes, sans que nous ayons aucune peur de la morale, car celle-ci dans ce domaine, consiste éventuellement dans le bonheur du groupe même au mépris des éléments de ce groupe quand justement leur nature sociale ou leurs appétits de revanche, les mettent en opposition avec toute une communauté désireuse de paix et de progrès; ces principes généraux n'ont pas seulement pour base morale la nécessité du Progrès du groupe, mais ils sont tous imbus de pragmatisme.

Cependant, actuellement ce sont les traités qui constituent la source la plus féconde du Droit International et il en a toujours été ainsi : mêmes les doctrines anciennes étaient sur ce point animées d'un esprit assez particulier et dont on ne peut guère recommander l'adoption. *Grotius* enseignait que le droit des gens est un droit *volontaire*. D'après cette *idée les traités seraient donc tout le droit des gens*; il n'y aurait à côté d'eux comme droit volontaire que la coutume, de moindre importance naturelle-

ment, mais comme il était impossible aux traités de tout prévoir, le juriste hollandais disait que le droit naturel s'imposait d'abord aux nations et ensuite intervenaient les conventions diplomatiques.

Mais ce qui est absolument insoutenable, c'est de considérer que ce Droit Naturel, que cette raison droite peut nous fournir en abondance des préceptes applicables à la conduite des individus comme à la conduite des nations; si nous appliquions ces principes aux rapports des nations, nous ferions de ce droit une « *admirable utopie* » qui ne servirait à rien, sauf à être contemplée par des idéalistes de bonne foi absolue; non, le Droit International doit être tout rempli de pragmatisme, même au préjudice de certains intérêts qu'idéalement nous pourrions considérer comme sacrés, si ces intérêts sont en contradiction avec l'intérêt de la collectivité universelle et qui pourraient lui faire manquer son but, c'est-à-dire le progrès de l'humanité dans la Paix et dans l'ordre : mais il faut le remarquer, ce contrôle ou mieux cette subordination des intérêts *limités* ne pourrait être exercé que par des Etats ou réunions d'Etats qui vraiment auraient la conscience et l'intention de maintenir cette ordre, cette police, et non pas par ceux dont le seul intérêt serait de s'agrandir au détriment du plus faible, phénomène malheureusement très fréquent dans l'histoire et qui subsiste encore aujourd'hui : c'est dire qu'au droit naturel abstrait, on doit substituer *la nécessité sociale*, tout en conservant ce principe de morale, de l'intention bonne et du but droit.

C'est justement cette nécessité sociale qui se manifeste aussi quoique avec une importance plus faible dans les sociétés inférieures, qui a fait perdre au

principe absolutiste de la liberté de contractation une grande partie de sa force et cette perte est d'autant plus claire que l'organisme social est plus élevé : d'abord dans le domaine des relations privées les grandes constructions du Code Civil français destinées à la propriété et aux relations économiques ont évolué *en partie* et ont été rebâties dans un style nouveau; et plus encore le fondement de l'ordre juridique issu de la Révolution Française et du Code de l'autonomie de la volonté humaine se trouve miné par l'action simultanée des jurisconsultes, de la jurisprudence et de la loi.

En effet, au système individualiste, révolutionnaire, issu de Rousseau, de la liberté de contractation et de l'autonomie des volontés, à peine limitée pour protéger certaines personnes qui, à cause de leur âge, ou d'une infirmité mentale n'ont pas encore acquis ou ont perdu la conscience de la portée juridique et économique de leurs actes (les mineurs, les déments, les prodigues), à peine limitée aussi par les possibilités de révision ou de nullité du contrat dans des cas déterminés (p. ex. par lésion, ou par rescision au profit du vendeur, quand le prix de la vente est $7\frac{1}{2}$ au-dessous de la valeur de l'immeuble); à peine limitée par ces exceptions et quelques autres rares, prévaut le principe de tout le système contractuel français qui demeure, dans son vieux Code, celui de l'article 1134 « Les Conventions légalement formées tiennent lieu de lois à ceux qui les ont faites ». Mais ce principe très bien adapté à la réalité de la vie de 1804 et de la première moitié du 19^e siècle ne peut plus être conservé intact dans la complexité actuelle de la vie, c'est ainsi que la faculté de discuter est chaque fois plus réduite p. ex.

dans les transactions à prix fixe, dans les tarifs des postes, télégraphes ou téléphones, dans les assurances dont le particulier est obligé d'accepter les tarifs à peu près identiques des compagnies, tous fondés sur des opérations mathématiques plus ou moins infaillibles, dans le contrat de travail, etc... et qu'on ne dise pas que les individus sont libres parce qu'ils peuvent ne pas utiliser ces services, car certains d'entre eux sont obligatoires : postes ou contrat de travail, sous peine de rester isolé et mourir de faim.

En conséquence au régime de la liberté succède celui de la dictature des patrons ou des puissantes compagnies qui imposent un règlement à une multitude de plus faibles. Et ce mouvement s'accroît chaque fois davantage et il est devenu extrêmement fort quand les nécessités de la guerre ont obligé l'Etat à obtenir le plus grand rendement des facultés de ses sujets (assurance maritime obligatoire, étatisation du ravitaillement de la population civile, etc...) et il se continue à l'heure actuelle, la taxation des objets de consommation, régime des loyers (loi 1^{er} avril 1926) etc... et c'est un mouvement qui est aidé par la *jurisprudence*, laquelle suit au pied de la lettre la sentence de MM. *Saieilles et Lambert* : « La loi doit évoluer en même temps que la société elle-même », ainsi elle a réduit le montant des honoraires des avoués, notaires, banquiers, elle a fait usage de la théorie des vices de consentement en annulant la promesse faite par une personne sous l'empire d'un danger imminent comme une inondation ou un incendie, etc... et d'autres multiples exemples qu'on pourrait citer.

On voit en conséquence qu'en droit privé, l'article

1134 est en complète décadence et ce phénomène est universel; il est indéniable. Comme on le voit, en vertu de cette « nécessité sociale » le principe, autrefois sacré de l'autonomie de la volonté, est fortement réduit dans les relations privées, mais quoique ébranlé il reste un principe de base de tout ce droit.

Si on considère maintenant ce principe dans un droit d'un degré plus élevé, c'est-à-dire dans le Droit Administratif, on voit que toujours cette « nécessité sociale », beaucoup plus marquée déjà, apporte de nouveaux échecs à ce soi-disant principe et on comprend ces échecs facilement quand on voit le caractère étouffant, voire angoissant de cette nécessité.

Le Droit Administratif comme toutes les autres branches du droit comporte la division fondamentale entre le Droit déterminateur et le Droit « sanctionnateur » : le déclin de l'autonomie de la volonté se manifeste clairement dans les deux sous-branches, c'est-à-dire, directement dans le droit déterminateur et indirectement dans le sanctionnateur sous la forme de l'absence d'un organe judiciaire « *naturel* » qui agisse selon les règles ordinaires, manque qui prouve l'impossibilité d'appliquer les mêmes organes et surtout les mêmes règles à des conflits, en apparence seulement, égaux, et manque qui se justifie purement et simplement par cette toujours inévitable « *nécessité* » et par seule.

D'abord dans le droit déterminateur, on voit que cette soi-disant liberté ou autonomie de la volonté contractuelle est réduite au minimum; en effet, le domaine des conventions administratives est dominé presque absolument, non par les contrats, mais surtout par les « *actes plurilatéraux* » et ces actes plurilatéraux d'après les travaux de MM. Duguit, Jèze,

et Bonnard, ne peuvent être assimilés à des contrats ordinaires; en effet, le contrat est bien un acte pluri-latéral, mais il n'y a pas de contrat que dans le cas où l'on se trouve en présence de deux déclarations de volonté émanant de deux personnes ou de deux groupes de personnes ayant des intérêts opposés et poursuivant des buts différents. Le contrat implique un débat au moins possible. Le résultat juridique est issu de ce débat. Les volontés en présence se conditionnent l'une l'autre. Rien de cela dans les actes administratifs conventionnels, par ex. dans la nomination des *fonctionnaires*.

Pour expliquer la situation du fonctionnaire vis-à-vis de la personne morale, la théorie « *statuaire* », est seule satisfaisante. Toutes les autres théories sont complètement insuffisantes. Ni les théories contractuelles, soit celles qui parlent d'un contrat de droit privé (louage de services, mandat), soit celles qui parlent d'un contrat de Droit Public, ni la théorie qui sépare les fonctionnaires d'autorité des fonctionnaires de gestion, ne peuvent convaincre personne. En effet, on ne peut pas parler de contrat vraiment tel alors qu'il n'y a pas ni débat ou possibilité de débat, ni échange de consentement. Lors de la désignation d'un fonctionnaire il n'y a rien de cela. Il y a sans doute souvent une manifestation de volonté du fonctionnaire, car il pose sa candidature, une manifestation de volonté de l'Administration lors de la nomination. Mais ces deux manifestations de volonté ne sont pas déterminées l'une par l'autre : la candidature qui ne se produit pas d'ailleurs toujours, et l'opération de désignation aboutissent seulement à placer un individu sous l'empire des règles qu'on n'a pas discutées et qu'on ne peut pas discuter. Et au surplus

et principalement l'objet de ce contrat n'est pas le bien particulier des contractants, mais le bien commun, le bien du groupe et on ne peut pas discuter sur le bien commun, c'est-à-dire sur le bien d'autrui.

D'un autre côté la théorie de la distinction entre les fonctionnaires d'autorité et de gestion, ne peut être plus sérieuse, étant basée sur un principe aussi discutable que cete distinction entre l'autorité et la gestion, et surtout étant donné l'impossibilité de distinguer les fonctionnaires d'autorité et les fonctionnaires de gestion. Comment faudrait-il considérer les instituteurs, les magistrats, les employés ministériels ?

En conséquence il n'y a que la théorie statuaire qui peut expliquer cette situation. En effet, elle considère que la situation des fonctionnaires est légale ou réglementaire, c'est-à-dire que ses conditions ne sont pas déterminées par la volonté ou l'accord des parties mais seulement par la loi ou le règlement. La déclaration de candidature ou l'acceptation des nominations ne sont que des *moyens* pour que les dispositions légales ou réglementaires s'appliquent. Dans ces conditions parler d'autonomie et du règne libre de la volonté est une chimère, c'est ainsi que le fonctionnaire doit subir sans prétendre qu'il y a violation d'aucun engagement, les modifications apportées à son statut ou au régime de l'emploi qu'il occupe, modifications qui seulement peuvent être tempérées à l'égard du fonctionnaire, par l'attribution d'une insuffisante indemnité, par application de la théorie générale de la responsabilité des personnes morales.

Au règne de cette situation statuaire il faut signaler l'exception de cas très rares où la situation est contractuelle, cas seulement dus à une disposition

expresse d'un texte, par ex. la situation des agents de chemins de fer de l'Etat en vertu de la loi du 21 juillet 1905, ou bien la distinction que fait le Conseil d'Etat dans les services à caractère industriel, entre les agents, suivant qu'ils participent ou non à une fonction de direction (C. E., 8 novembre 1929).

Mais ces exceptions qui ne font que confirmer la règle sont réduites de telle façon que celle-ci demeure que la situation des fonctionnaires est statuaire (théorie ancienne, car dans la Monarchie absolue française, le pouvoir des Rois, en principe illimité, était subordonné aux lois fondamentales de la Monarchie, lois indépendantes de sa volonté), et dans cette situation on ne peut pas parler d'autonomie des volontés contractantes, car elle n'existe pas. En tout cas la raison de cette situation demeure, toujours cette nécessité de pourvoir aux besoins du groupe, besoins qui font mettre la fonction par dessus les conventions et qui placent les fonctionnaires en infériorité de droits quelquefois, sur les citoyens en général (par ex. négation du droit de se syndiquer, du droit de vote ou de grève).

Et ces exemples pourraient se multiplier parce qu'ils occupent tout le Droit Public; ainsi les marchés de Travaux Publics, dans lesquels il y a rapprochement des volontés, mais pas de débat, donc pas de contrat. Les adjudicataires sont obligés d'admettre les clauses fixées par l'Administration dans les cahiers des clauses et conditions générales, dans le cahier des charges communes et dans celui des charges spéciales, lesquels déterminent les conditions du travail, sans admettre aucune discussion sur elles, clauses qui parfois sont si tatillonnes qu'elles arrivent jusqu'à préciser que l'entrepreneur

ne prendra pas des ouvriers étrangers, qu'il les paiera un tel salaire, etc...

Que dire des associations syndicales forcées ? et de celles constituées en vue de l'assainissement des voies privées par la loi du 22 juillet 1912 ? de celles constituées par la loi du 15 mars 1928, pour l'aménagement des lotissements défectueux ? etc... Et les permissions et déterminations sur la faculté de bâtir ? Et le régime des associations ? Et mille autres exemples qu'on voit chaque jour. Tout cela montre que la liberté et l'autonomie des individus dans l'Etat est un mythe et qu'elle est un mythe à cause des besoins du groupe, besoins plus impérieux au fur et à mesure que l'organe social est plus élevé.

Et que dire quand cet organe est en danger ? Alors c'est la subordination, voire l'esclavage des membres pour la guérison de cet organe. Ainsi pendant la guerre et en vue de sa continuation et de sa poursuite, la force même des événements a conduit le Pouvoir Exécutif, par des décrets présidentiels ou même des arrêtés ministériels, préfectoraux ou municipaux, à édicter des mesures qui suspendaient l'application des lois en vigueur, ou au moins qui les méconnaissaient. De même pour assurer le fonctionnement des services publics, fonctionnement correct plus désirable encore qu'en temps de Paix, la jurisprudence s'est prononcée pour la révision de tous les marchés Administratifs des concessionnaires, des fournisseurs, etc... Théorie de l'imprévision presque totalement inconnue en droit privé, et indéniable échec au « *Pacta sunt servanda* ».

Et si du Droit Déterminateur on passe au droit Sanctionnateur, pourquoi ces Tribunaux Spéciaux ? Pourquoi cette Procédure Spéciale ? Pourquoi par-

fois ces Tribunaux des conflits présidés par la même partie qui entre en litige ? Pourquoi cette difficulté d'exiger des responsabilités justes, aux personnes morales Publiques et même à ses fonctionnaires ? Pourquoi ? La Jurisprudence parfois le dit en parlant de la « *nécessité du bon fonctionnement des services* », de « *l'intérêt général* », des « *besoins sociaux* », etc...

En un mot, l'homme a pu bien naître libre, mais depuis le moment où il a volontairement accepté la société, depuis le moment où il s'est efforcé de développer cette société, il a bien perdu cette liberté, il n'en conserve que le vague souvenir d'un mot, il se tyrannise lui-même, il a forgé la Dictature du groupe par lui-même », « Dictature » nécessaire une fois que le champ a été ainsi labouré. Les faits n'apparaissent que parce qu'ils sont nécessaires. Et dictature exercée non seulement sur cette cellule, l'homme, mais même sur les organes formés par lui, écrasement de l'homme par la famille, de la famille par la municipalité — *ou l'Etat* —, de la municipalité par la région, de la région par l'Etat. Actuellement le progrès s'est arrêté ici; pour mieux dire, il reste arrêté depuis quatre siècles, arrêt déjà trop long et nuisible dans nos temps; la chaîne doit continuer, écrasement de l'Etat actuel par un organisme d'un degré supérieur; supérieur dans l'étendue et dans les intentions. Mais supériorité acceptable dans la moindre partie de ce degré.

Si on croit que ce « *self government* » est en déclin, qu'il n'a plus de raison d'exister dans la vie nationale pourquoi donc doit-il exister sur le terrain International ? Pourquoi va-t-il exister sur ce terrain alors qu'il est plus dangereux que nulle part ailleurs ?

Si l'homme, et les organismes inférieurs constitués par lui, sont « militarisés » ou disciplinés dans l'Etat. Pourquoi l'Etat lui-même ne doit-il pas être « *intègre* » « *militarisé* » ou « *rationalisé* » dans une communauté supérieure ? Reste à en trouver les moyens.

3) L'Etat moderne n'est qu'un groupement d'attente.

L'Etat a été pendant longtemps le seul sujet du Droit International : quoique à l'heure actuelle certains auteurs fassent rentrer comme sujets de ce Droit, l'homme individuellement, les nationalités, certaines personnes qui n'ont pas de caractères d'Etat complètement marqués (Saint-Siège, Cantons Suisses, Tunisie, Cuba, *Commission Européenne du Danube* — (Holtzendorf l'a qualifiée de « *Flusstaat* » « Etat fluvial ») — *Commission des Détroits*), les races, les minorités nationales (d'ailleurs avec caractère passif); il demeure évident qu'il constitue le pivot même de tout l'édifice International.

Quant à ses origines, il faut le reconnaître, elles sont relativement récentes : en effet, pour pouvoir parler d'Etats proprement dits, il faut qu'ils aient un territoire fixe et déterminé et une responsabilité propre.

Comme le dit très justement Marcel Moye, « Tout en faisant la part aux faiblesses des connaissances géographiques des anciens on peut dire que les Etats de l'antiquité n'avaient pas des limites fixes et que leur autorité s'exerçait sur des territoires essentiellement variables d'année en année ».

Effectivement l'Empire d'Alexandre partait du domaine réduit de la Macédoine pour embraser toute l'Asie Orientale et retomber peu de temps après à la possession précaire de la Grèce actuelle. De même l'empire Romain ne détermina jamais ses frontières, elles dépendaient de l'avance de ses légions.

Egalement dans le chaos de la féodalité, non seulement l'assise de l'Etat était indéterminée, car les frontières changeaient souvent plusieurs fois par an, mais même on ne peut pas parler d'Etat proprement dit, car l'autorité commune était presque toujours indéterminée et la responsabilité manquait toujours. Dans ce morcellement inoui, dans cette confusion du « dominium » et de l'« Imperium », la compétence gouvernementale était indéterminée, ou pour mieux dire changeait insensiblement. Elle évoluait, des Seigneurs Hauts Justiciers en passant par les Grands Barons les Ducs, vers le Grand Duc, le Roi, lequel ne sera vraiment Empereur dans son Royaume que vers la fin du XV^e siècle ou le début du XVI^e et son rôle de Chef Suprême avec le caractère statuaire et non patrimonial, avec l'obligation d'observer les lois fondamentales et se dévouer au bonheur de son peuple, avec l'achèvement de l'unité naturelle de son Royaume, sur lequel il exerce son gouvernement responsable, fera naître l'Etat tel que nous le voyons aujourd'hui.

Et ce phénomène apparaît non seulement en France, mais partout en Europe, l'*Espagne* se forme depuis la réunion de la Castille à l'Aragon (1469) ou plutôt vers 1492 (conquête de Grenade, découverte de l'Amérique), l'*Angleterre* depuis l'avènement de la Maison de Tudor 1485, un peu plus tard les royaumes Scandinaves et la Russie; également la

Hollande. Et ce phénomène heureux, véritable révolution politique, aura pour effet de faire substituer au sentiment patrimonial le sentiment de l'unité collective, de cette unité déjà élevée qu'est l'Etat National avec subordination de tous les intérêts particularistes ou limités, à l'intérêt louable du Royaume, avec les nombreuses conséquences économiques ou commerciales, politiques et diplomatiques.

Ce fait, nous l'avons considéré comme heureux et effectivement il le fut. Il prouve d'abord le caractère évolutif et instable de la notion d'*organisme étatique* et son adaptation aux besoins du moment. En effet l'homme marche avec le progrès vers des sociétés plus amples. Si on en croit Rousseau dans sa pensée de l'homme libre des forêts mangeant les fruits des arbres, buvant l'eau du proche ruisseau et dormant sous l'ombre de l'arbre qui l'avait nourri, ou bien si on croit à l'Adam du Paradis des Saintes Ecritures, il est évident que l'homme a passé de l'isolement individuel ou marital, à la réunion de la famille, ensuite de la tribu ou du clan, après le clan il s'est dirigé vers la Cité petit état, monarchie ou république. Les empires d'Alexandre ou de César ne furent que des organismes artificiels, basés sur des intérêts individuels plutôt que collectifs et aussitôt que ces intérêts disparurent, les empires tombèrent comme un château de cartes, marquant le grave recul de la féodalité qui peut-être avec le développement naturel des organismes sociaux ne se serait pas produit. Longues luttes et politiques habiles de monarques sages exigèrent ce redressement, redressement effectué à l'époque citée.

La charte du Monde ainsi rédigée a subsisté jusqu'à nos temps : pendant ces quatre siècles l'Etat tel

qu'il a été composé a rempli admirablement son rôle : avec la Politique de l'équilibre, de la Paix de Westphalie, ou de celle d'Utrecht, avec le principe de l'intervention de la Sainte-Alliance, garantie des Traités de Vienne, avec celui de la *non-intervention* du Monroïsme et autres similaires renforcés après la Révolution de 1848, tendances nuancées parfois par des extrémismes relatifs des deux côtés, du « *Machiavélisme* » et du « *solidarisme humain* » l'Etat actuel a joué son rôle approprié, il a donné satisfaction aux goûts et aux nécessités de l'époque, il a marché d'accord avec l'homme de son temps.

Au XX^e siècle, il est déjà vieux, étroit, il étouffe cet homme dont les ancêtres furent si loyalement servis; il doit être remplacé par un successeur plus puissant, plus grand. En effet, le Droit a été fait pour l'homme et le Droit International n'en étant qu'une branche, il a dû l'être aussi naturellement. Le bonheur de l'humanité, le bonheur du plus grand nombre est la fin précise des sociétés humaines : ce terme du nombre ne devrait en principe engendrer aucun droit, mais en considérant l'opposition de droits qu'on rencontre dans la vie, on est obligé de déclarer préférables ceux du plus grand nombre d'hommes sur ceux d'un nombre inférieur, pourvu que la justice moyenne se retrouve, en considérant en même temps que « la vie n'est qu'un continuel choix entre les inconvénients ». C'est toujours du pragmatisme. Or, il est arrivé, comme nous l'avons déjà dit, que l'individu *sujet* dans tous les droits inférieurs, n'était pas considéré comme tel dans le Droit International. La Communauté Internationale n'était composée que d'Etats. L'individu, comme tel, n'était ni membre, ni sujet de la communauté internatio-

nale. Il ne pouvait être comme le territoire, l'objet du Droit International. Il ne pouvait directement ni l'invoquer ni le subir. Ses actes ne constituent jamais une violation au Droit International. Aucune action de sa part contre un Etat n'était recevable, ni par voie d'arbitrage, ni devant un Tribunal International. Cela ne veut pas dire que l'individu ne soit pas impliqué dans les relations internationales : il peut se trouver en rapport avec des Etats étrangers ou avec leurs ressortissants, mais ces rapports ne sont réglés que par les lois internes compétentes. En un mot, le droit international ne l'avait jamais eu directement en vue, il ne pouvait le viser qu'indirectement, par l'entremise de son Etat.

Cette doctrine n'avait pas eu, au début, autant de rigidité. A la fin du XVI^e et au commencement du XVII^e siècle, on concevait le droit International d'une façon plus souple. Déjà *Grotius* enseignait, qu'il y avait des rapports non seulement d'Etat à Etat, mais aussi entre individus d'Etats différents. Vers le milieu du XIX^e siècle, *Heffter* affirme que l'homme comme tel, abstraction faite de sa nationalité a des droits et des devoirs internationaux; il est non seulement sujet mais membre de l'association internationale. Cette doctrine était si hardie que *Geffcken*, son annotateur, le qualifia d'hérétique et fit reconnaître par tout le monde que seuls les Etats sont des sujets du Droit International. Mais vers la fin du siècle dernier, les dissidences se manifestent de plus en plus nombreuses dans presque tous les pays : Fiore en Italie, Westlake en Angleterre, Bonfils en France, Kaufmann et Rehm en Allemagne réagissent et reprennent les idées de Heffter. Westlake affirme que « les devoirs et les droits des Etats sont tout simple-

ment les devoirs et les droits des hommes qui les composent », *Rehm* distingue entre membres et sujets de la communauté internationale; les Etats sont des « *membres* », les individus seulement des « *sujets* », ils sont d'un degré inférieur : autrement dit, c'est une question de *mots*. Mais ces juristes hardis sont en avance sur leur temps, et à côté de ces théories, ils aperçoivent que, en partique, l'individu est complètement effacé par l'Etat. Néanmoins, il existe un cas où l'individu a ses droits comme tel, c'est le cas de l'*apatride* ou *heimatlos*, si bien qu'on est obligé de reconnaître que, comme au point de vue juridique ces hommes sont privés de toute protection internationale, l'équité doit tempérer la rigueur du droit. Il faut admettre qu'il y a un minimum de droit indéniable. Or ce minimum de droit est dû seulement à la qualité d'homme et rien de plus. Il n'y a pas là seulement un principe d'équité, il y a toute une obligation juridique, car elle est acceptée par la conscience des peuples. Et à l'objection qu'elle est seulement une règle de droit Public Interne de chaque Etat, on peut répondre qu'en cas de violation de cette règle, les autorités violatrices porteront la responsabilité devant le monde civilisé qui les taxera de *barbarie*.

Si on admet dans ce cas spécial la personnalité internationale de l'individu, il n'est pas de raison pour ne pas l'admettre dans d'autres hypothèses. Ces hypothèses vont se multipliant indéfiniment, à mesure que dans la vie internationale l'homme se distingue de l'Etat, au fur et à mesure que d'un côté l'Etat actuel vieillit et qu'en même temps l'étouffement dans lequel il tenait l'individu dans cette sphère du droit s'atténue.

Ces hypothèses sont de deux sortes : les unes ont

pour but de protéger ou de prohiber certaines activités. Les autres visent à accorder à l'homme la possibilité de défendre lui-même ses intérêts légitimes au moyen d'un recours direct devant l'organisation internationale, sans avoir à passer par l'entremise de son Etat.

Nous nous bornerons à une simple énumération, sans entrer dans la discussion, tout en considérant que cette énumération est suffisante pour nos renseignements sur le progrès croissant de l'individu dans le terrain international.

1) Dans les règles objectives, lesquelles ont pour objet le respect et la protection de la vie, de la liberté, de la santé, du travail, du développement intellectuel et moral de l'homme, abstraction faite de sa nationalité, on retrouve : p. ex. les règles relatives à la piraterie et aux actes assimilés à tort, par le Traité de Washington 1922 sur les sous-marins et les gaz asphyxiants; à la traite des noirs, des femmes, des enfants; au trafic dans certaines conditions des boissons alcooliques, de l'opium et d'autres drogues nuisibles; aux publications obscènes, aux questions des minorités, etc...

Il est vrai qu'on a objecté que ces règles ne s'appliquent pas directement aux individus; elles s'adressent aux Etats, soit pour leur imposer de les transformer en règles internes à l'usage des individus, soit pour leur permettre d'agir contre eux sans que leur pays puisse intervenir pour les protéger. C'est cette objection qui amène *M. Oppenheim* à dire que l'individu apparaît moins comme sujet que comme objet du Droit International, de même que le territoire. Mais on confond la fin avec les moyens : si pour réaliser ces règles, l'Etat intervient, c'est

parce qu'il est indispensable pour cette réalisation, étant donné qu'il reste encore à la base de la communauté internationale : ces mesures ne visent que l'individu purement et simplement. C'est justement l'inverse de ce que croit Oppenheim, l'inverse des apparences : au lieu d'être l'objet, l'individu est bien le sujet du Droit International dans ces exemples ; c'est justement l'Etat qui devient le moyen.

2) Quant aux règles appelées *aiirCmentè—d nt tructives* » les plus caractéristiques sont celles qui donnent à l'individu intéressé le droit de se plaindre à la S. D. N., comme c'est le cas dans le régime des minorités, ou de citer en justice un Gouvernement lorsqu'il cause préjudice en violant une règle objective établie en sa faveur. C'est ainsi que l'action judiciaire directe a été admise plus d'une fois dans la pratique. Il en a été ainsi devant la Cour de Justice internationale qui a fonctionné dans l'Amérique Centrale de 1907 à 1917. Il en est de même actuellement avec les Tribunaux Arbitraux Mixtes instituées par les traités d'après-guerre, qui fonctionnent normalement quoiqu'ils aient été à un moment très critiqués à propos de l'affaire des Optants Hongrois. Ce recours direct avait été également organisé par la Cour Internationale des Prises Maritimes, projetée en 1907 à la seconde Conférence de la Haye. Dans cette même Conférence on avait organisé aussi le recours direct, devant une éventuelle Cour Internationale de cassation au profit des particuliers lésés par les jugements rendus en pays étrangers au mépris du Droit International, et aussi en 1920 par le Comité des Juristes de la Haye devant la Cour Permanente de Justice Internationale.

Comme on le voit l'ensemble de ces règles est déjà

considérable. Cet ensemble a amené les auteurs à expliquer dans des sens différents ce phénomène. *Pour les uns, les plus nombreux, et de plus grande autorité, tenant l'individu pour la vraie fin de tout droit, il faut proclamer la nécessité de démocratiser le Droit International en mettant l'individu au premier rang de ses sujets.* Cette théorie, il est vrai, gagne des partisans de proche en proche : elle en compte déjà, Schucking et Wehberg en Allemagne, Saldana en Espagne, Basdevant, Duguit et de Lapradelle en France, Kelsen en Autriche; Mandelstam en Russie, Alvarez en Amérique, etc... Mais en plus elle a pénétré dans les résolutions de l'Institut de Droit International : dans sa session de Bruxelles 1923, il a adopté à l'unanimité un projet de Convention sur les conditions juridiques des Associations Internationales, sans but lucratif, qui place ces Associations sous la protection directe du Droit International et leur donne la faculté d'attaquer devant la Cour Permanente de Justice Internationale, certaines décisions des Gouvernements prises contre elles en violation des règles du Droit International.

L'autre tendance cherche à concilier la nouvelle poussée du Droit International avec l'ancienne conception qui voyait dans les Etats ses seuls sujets. Elle accepte de faire à l'individu une place modeste à côté de l'Etat. Pour M. Diéna, il reste toujours vrai que l'individu n'a pas de droits contre les Etats, mais il peut en avoir contre les organes internationaux. M. *Cavaglieri* va plus loin; si les Etats demeurent les sujets normaux du Droit International, les individus peuvent l'être à titre exceptionnel.

Entre ces deux opinions, c'est à la première que nous nous attachons. Nous ne pouvons pas d'ailleurs

l'étudier à fond. Une étude de cette nature devrait comprendre toutes les sphères de l'activité de l'Etat, toutes les manifestations de son activité avec des questions épineuses et compliquées telles que la conception actuelle et future de la souveraineté. Cette étude remplirait des pages en dehors de notre sujet. C'est incidemment que nous la traitons et nous ne pouvons donc en donner qu'une opinion d'ensemble. Elle est la suivante.

A notre avis, la notion d'Etat actuel comme nous l'avons dit, est trop étroite, elle doit évoluer, sinon disparaître. Comme le remarque M. Politis, dans cette évolution de l'organisme social, évolution d'ailleurs ascendante, comme nous l'avons marqué, lorsque l'organisme supérieur remplace l'inférieur celui-ci ne disparaît point, il change seulement de rôle et ses relations extérieures. « L'homme continue à vivre dans eux, tout en étendant son activité dans le nouvel organisme ». Seulement la forme dans laquelle il exerce cette activité varie au fur et à mesure que le groupement nouveau se stabilise. Ainsi lorsque l'individu est passé de la famille à la cité, les relations humaines sont demeurées longtemps presque exclusivement familiales, mais le motif des relations entre tous les habitants de la *Cité* était ouvert; et, en conséquence, insensiblement et petit à petit, l'homme a pris conscience de son action sur la Cité entière. Phénomène semblable dans le passage de la Cité à l'Etat. Puis nous arrivons au point difficile. Pour les auteurs de la première opinion, le Droit International doit évoluer pour remplacer cet Etat par la Communauté Universelle, disons mieux, terrestre. C'est justement là le point dangereux, c'est une question d'appréciation. Le Problème se pose

ainsi : Nous avons une rivière à franchir et cette rivière est constituée par le flot des passions humaines, bonnes en principe, mais déplacées; par des passions résultant du poids de l'histoire et des intérêts créés. Passions et souvenirs louables, d'une très haute valeur morale, mais qui malheureusement sont dangereux, parce qu'ils se heurtent aux plus élémentaires besoins de l'humanité. Sur l'autre rive, nous avons la Terre Promise de la félicité et de Concorde humaines, sillonnée par le Travail et l'Amour universel. Pour franchir cette rivière, nous avons deux moyens. D'abord nous pouvons nous croire très forts et très optimistes et tenter d'un seul saut, d'un seul coup, d'atteindre notre but sans parer aux dangers et aux possibilités d'une chute : ou bien par un procédé réfléchi, remarquer les pierres distribuées qui peuvent nous permettre de *passer à gué* le courant, et nous en serions quittes pour arriver peut-être plus lentement mais aussi avec plus de sécurité et indéniablement avec moins de danger. Le premier procédé est justement celui des juristes cités, lesquels veulent d'un coup comprendre dans un Organisme les cinq parties du Globe. A mon avis ce procédé radical est un peu difficile : il faut l'amender il faut le compléter. Voici comment nous l'expliquons : il y a trois éléments qui doivent aider à conduire ce mouvement. Ce sont : la Ligue des Organismes Etatiques, les Etats en eux-mêmes et l'Individu. La première suite de la S. D. N. doit être comme elle l'est actuellement un groupement d'attente; elle doit remplir justement le rôle qu'elle accomplit actuellement, arbitrage, aide aux conventions diverses entre ses membres, essais de désarmement, sécurité, etc... Elle doit être plus encore le der-

nier refuge de la Diplomatie en retraite. Jusqu'à ce qu'elle devienne, le Temple souhaité, elle sera naturellement le delta, où iront s'ammonceler les résidus des anciennes habitudes Internationales. En conséquences fiction et ruses sur cet organisme, temporairement. Il ne remplira point complètement le rôle qu'il s'est proposé, mais néanmoins il accomplira son véritable rôle. Il se définit : *Stage*.

Dans ce groupement de *liaison*, se trouvent naturellement les Etats en continuelle croissance. Ce sont eux, les pierres angulaires de l'évolution internationale. L'état est une pure abstraction en principe. C'est un moyen et non une fin. Mais cette abstraction se cristallise avec les circonstances en une personnalité; personnalité du moment, opportuniste si l'on veut, mais créatrice de faits et génératrices d'intérêts. Dans ces intérêts, matériels et moraux créés, réside essentiellement toute la difficulté du problème. Il faut du talent et surtout du temps pour les faire harmonieux, sinon compatibles. Il faut toute la compréhension des hommes et toute la force des réalités. Mais avec ces deux dernières armes on peut gagner la bataille, on peut faire avancer l'évolution. On doit la provoquer. Ces provocations ne doivent être que l'huile qui adoucit les engrenages, qui favorise le fait en soi spontané. Elles doivent être constituées par l'exposé clair et précis des réalités sociales en les expliquant. Mais surtout par l'élargissement du rôle de l'homme seul, de l'individu, et c'est pour cette raison que nous le considérons comme le troisième élément de conduite vers le but. En effet, le droit comme toutes les choses du monde a été fait pour l'homme et pour lui seul : Toutes les choses que nous voyons autour de nous ne sont que des ob-

jets, des moyens de notre bonheur. Entre ces objets se trouve l'Etat. Il n'est que notre Protecteur. Or si ce Protecteur ne nous sert pas bien, il faut le remplacer par un autre plus fort; de plus en plus fort à mesure que son rôle de protection devient plus difficile. Or, un moyen de prouver la faiblesse d'un organisme, c'est d'admettre le droit de contestation de la part d'un plus faible. Le plus faible c'est l'individu. Du moment où, comme l'on a vu, l'individu a été admis à discuter sur un pied d'égalité ses droits avec un Etat, la position de celui-ci a diminué au moins de moitié. Il faut continuer à marcher dans cette voie. Il faut assurer à l'individu, isolé, le pouvoir d'exécuter ses droits, contre un Etat, sans avoir besoin de la tutelle d'un autre Etat. Alors, tout le monde considérera beaucoup moins celui-ci et, par suite, les obstacles pour lui substituer quelque chose de plus grand seront vaincus.

On voit de quelle façon si simple on doit marcher. Ce procédé triple n'est en lui-même qu'un véhicule de conduite vers l'organisme universel, dont le temps n'est pas encore arrivé. En attendant développons l'Etat, essayons de le faire croître. Toute substitution de l'état de choses actuel, de la charte du monde, par un composé d'un nombre inférieur d'organismes, constituera un progrès, quoique la croissance soit, des plus modestes. Un simple Anschluss, une simple Fédération de deux Etats, est un événement heureux.

En outre, le chemin est déjà frayé. La dernière guerre, si épouvantable du côté physique, a eu un heureux résultat moral et pratique, la S. D. N. Le Pacte de la S. D. N. est l'événement le plus formidable et en même temps le plus digne d'éloges du

siècle et dans ce Pacte l'article 21 est la cristallisation la plus fine. Le Progrès se trouve dans la fréquence de ces « *ententes régionales* ».

C'est l'article de l'avenir.

PREMIERE PARTIE

CHAPITRE PREMIER.

La guerre a seulement comme but légitime le rétablissement de la paix.

Les classifications historiques dans toutes les disciplines ont toujours un peu d'arbitraire. En ce qui concerne la nôtre, on peut dire que chaque auteur a la sienne propre. A notre avis la plus fondée est celle soutenue par le Professeur de Lapradelle dans son cours des années 1931-1932, en divisant l'histoire du Droit des Gens en quatre âges bien caractérisés :

1) *L'Age de la Morale*, où nous trouvons les premiers commencements de notre science avec la pensée chrétienne, soit catholique comme celle de Saint-Augustin, Saint-Thomas d'Aquin, Vitoria ou Suarez, ou bien réformiste comme celle de Grotius;

2) *L'Age de la Politique*, qui commence avec l'avènement de la Féodalité et se continue avec des tendances différentes jusqu'à la Révolution Française;

3) *L'Age du Droit*, qui se caractérise par la poussée, parfois marquée de reculs, des idées de rendre les relations entre Etats soumises à des règles de Droit, précises et obligatoires;

4) *L'Age de la Paix*, lequel commence à naître dès l'heureuse réalisation des Conférences de la Haye, et trouve son point culminant dans les Traités issus de la guerre, et dont la seule idée est de ne per-

mettre, ni de régler d'autres relations entre les Etats, que celles purement pacifiques.

Les idées de ce quatrième âge sont les seules que l'on puisse défendre du point de vue moral, comme au point de vue de leur réalisation et si parfois elles n'ont pas encore abouti, elles ont eu, sans aucun doute, la force suffisante pour marquer clairement une époque nouvelle dans l'histoire du Droit International. Au surplus, le rôle du juriste comme celui du simple citoyen, est de travailler à la réalisation définitive de ces idées, dans l'intérêt de toute l'humanité, donc d'eux-mêmes.

En conséquence, quand nous citerons l'histoire des Traités de Paix, nous ferons toujours la division très nette entre les événements antérieurs et postérieurs aux Traités de Paix, issus de la guerre 1914-1918.

C'est un principe de Droit International reconnu que la guerre a seulement comme légitime but le rétablissement de la Paix. Mais on pourrait dire à l'inverse si nous consultons l'histoire, que les Paix ont eu pour seule fin la préparation des nouvelles guerres. Et effectivement dans tous les temps on a considéré que la Paix succède à la guerre et la guerre à la Paix, comme le phénomène le plus naturel du monde, aussi naturel que les crises économiques périodiques depuis l'exemple Biblique des vaches grasses et des vaches maigres. « Il faut amortir pendant la Paix, pour pouvoir emprunter pendant la guerre » disait le Baron Louis. C'était avoir une certitude absolue que la Paix n'était pas durable.

Ces idées devaient naître de l'ambiance régnant à l'époque et surtout de la considération de la guerre comme un phénomène inhérent à la nature humaine.

L'histoire de l'humanité dit de *Martens*, n'est qu'une série continue de guerres sanglantes, de victoires, de défaites, et de Traités de Paix. Et ce fait est interprété ainsi par des esprits peu éclairés : « Dans tous les temps on a fait la guerre, donc on continuera à la faire toujours ». Mais on ne peut pas parler ainsi, car nous avons de multiples institutions et de multiples habitudes qui ont vécu. C'est indéniable. Seulement citons l'opinion de Richet¹ sur ce point. Les « luttes de l'humanité peuvent être classifiées en trois grandes périodes. Dans la première ou préhistorique l'homme luttait contre les animaux sauvages, desquels il devait se défendre. Dans la seconde, après avoir dominé les fauves et constitué les sociétés humaines, ont commis ces Sociétés la grave erreur de lutter ensemble. Dans la troisième, l'homme doit lutter contre la matière, car il est convaincu que l'homme son semblable n'est pas son ennemi et d'autre part il a besoin des forces naturelles existantes ». Et c'est avec beaucoup de raison que parle M. Richet, car l'homme est déjà trop embarrassé pour vaincre la Nature et se procurer la commodité, pour aller encore chercher des luttes aujourd'hui nuisibles pour tout le monde.

Mais ce qui est plus malheureux encore, c'est de considérer comme conséquences de cette idée, que la guerre est l'état de Nature entre les Etats, que la force est la seule loi. C'est là la grande erreur de la philosophie germanique de Kant et de Hegel.

Ces auteurs en se basant sur les théories de la sélection des espèces, théories d'origine darwiniennes, plus ou moins nuancées, affirment le grand bienfait pour le monde et l'humanité de la sélection réalisée par le moyen de la guerre. Et en suivant Hegel

(1) Cité par M. Alvarez Mendizábal : « Los Tratados de Paz ».

lequel en vertu de son fatalisme historique croyait que la guerre consacre toujours le triomphe des meilleurs, s'est formée une littérature abondante, plutôt une école qui a comme drapeau le culte de la force et de la violence dominatrice. On peut citer comme écrivains contemporains, disciples de Stendhal et de Nietzsche, Barrès et Bourget en France, et Von Bernhardi (inspiré de Treitschke) en Allemagne¹.

Ces idées ne peuvent naître que de la réminiscence d'un droit pénal imparfait qui eut son existence au Moyen Age. « La Guerre est un jugement de Dieu ». Cette réminiscence est renforcée par des considérations étymologiques, p. e. l'ancien mot german Urlog, que le hollandais a conservé (oorlog), a le sens abstrait d'un jugement duquel dépend le sort des Nations. Et quoique cette étymologie soit discutable, il est clair qu'elle a servi à renforcer l'idée que la guerre est un jugement de Dieu. Avec cette institution on prétendait au Moyen Age que la Providence intervenant directement dans les controverses entre les hommes, le méchant ne pouvait jamais être vainqueur, car Dieu étant Tout-Puissant, suspendrait les lois de la Nature même ou les dirigerait de façon que l'innocent triomphe.

De la même manière, dans les duels judiciaires, on croyait que le Droit devait être toujours du côté de celui qui remportait la Victoire dans le combat; quant au vaincu on le considérait comme ayant avoué son tort, et il pouvait être mis à mort par son adversaire vainqueur. Ce culte de la force brutale était plus net encore dans les cas où une des parties en litige était notablement moins forte que l'autre, ou si elle était un esclave ou un affranchi, en

(1) Cités par M. Mendizábal Villalba : *o. c.*

exigeant pour prouver l'innocence un miracle (ordalies).

Avec cette idée d'une justice suprême, on admettait des procédures qui n'avaient pas en elles-même un sens de justice, et on prétendait ennoblir par une pensée religieuse, les triomphes de la force et du hasard.

Contre ces idées il faut réagir énergiquement. Non, la guerre n'est pas inhérente à l'homme, en elle-même elle ne peut rien créer. De même qu'on a supprimé les luttes privées, on peut arriver aussi à la solution pacifique des conflits entre Etats comme entre particuliers. C'est un point trop important sur lequel on ne doit pas insister sans le traiter à fond.

D'un autre côté, la guerre, simple acte de force, ne peut jamais donner lieu à aucun droit. Ceux qui assimilaient les guerres aux jugements de Dieu, oublient que la Victoire, loin d'être la consécration du Droit, peut être le moyen des injustices les plus criantes.

Voltaire avait dit : « Pourquoi Dieu serait-il du côté des plus gros bataillons ? » Mais il peut bien y être et alors ? Donc la guerre, simple acte de force, n'est ni morale ni immorale, elle est simplement amorale. Les guerres n'ont été ni justes, ni injustes. Il y a toujours eu un combattant possédant le Droit et un autre voulant par les armes l'avoir. Quelquefois la balance s'est tournée d'un côté, tantôt de l'autre. L'histoire nous offre toute une gamme d'exemples. Parfois la Victoire a représenté le triomphe de la Justice. Souvent elle a constitué la « grande larcinisme ». Cette force pourtant n'est qu'un instrument qui peut être usé, aussi bien par le Droit, que par la rapine. Un couteau, écrit *Richet*, n'est ni inno-

cent, ni coupable. Il peut être instrument de salut ou de mort, selon la volonté de celui qui l'emploie. De la même façon la force peut être excellente ou détestable. Etre fort et faire triompher le « *moi* », c'est très bien si c'est pour la justice et la vérité. Mais si c'est au dépens de l'honneur, de la vie et du bien-être d'un autre, ce triomphe du « *moi* » n'est que le développement du crime ». Il en est de même de la guerre. Ainsi, si au contraire, elle est mise au service du Droit, elle joue le même rôle que le gendarme qui défend la société et alors elle ne mérite que des éloges.

La guerre n'étant pas naturelle à l'homme d'un côté et la force, ne créant en elle-même aucun droit, il s'ensuit que l'idéal ou état propre à l'humanité, c'est la Paix avec sa réglementation juridique des conflits inévitables, et ayant à son service la force ou police pour faire respecter l'ordre juridique.

Mais, d'autre part, il faut le reconnaître, la guerre est très souvent la cause des plus nobles actions humaines. Elle resserre les habitants d'une Nation dans le même idéal de salut national, elle fait disparaître les haines sociales, elle sert de moyen pour la réalisation des sacrifices désintéressés les plus louables, elle crée les héros nationaux. C'est la partie morale de la guerre. Elle constitue l'histoire des peuples et cette histoire est souvent un inconvénient pour le développement juridique de notre discipline. Ce sont les « droits acquis » qu'il est difficile de surmonter. C'est *Proudhon* qui a écrit : « La guerre c'est notre histoire, notre vie, toute notre âme. C'est la législation, la Politique, l'Etat, la Patrie, l'organisation sociale, le Droit International, la poésie, la théologie : c'est tout ». Et quand une Nation porte le poids si

lourd qui s'appelle une longue histoire, c'est beaucoup lui demander que de lâcher ce poids. C'est un grave obstacle, qu'on ne peut surmonter, qu'en travaillant énergiquement avec des arguments de force et sur des peuples nobles et compréhensifs. C'est avant tout une question d'éducation.

Mais la guerre, surtout la guerre moderne avec ses atrocités, fait naître une réaction grandement pacifiste. C'est *Cattaneo* qui écrit : « Par le moyen de la guerre, l'homme petit à petit reconnaît dans l'ennemi son semblable ». C'est une vérité si claire, qui apparaît si nettement, surtout dans la Grande Guerre, qu'il ne faut pas y insister. En conséquence, la guerre quoique ayant un côté beau, avec ses horreurs chaque fois croissantes, fait apparaître le sentiment pacifiste qui prétend à la concorde entre les peuples et qui nous conduit à la Paix. *C'est un moyen d'atteindre la Paix, moyen coûteux, mais indispensable. Et nous devons le prendre, car celle-ci est nécessaire.*

La guerre, en conséquence, a comme seul but légitime la conclusion de la Paix.

CHAPITRE II.

Différentes manières de finir une guerre.

La Paix étant le terme naturel de toute guerre, on peut arriver à l'atteindre par trois moyens divers :

1° La cessation générale des hostilités entre les belligérants et le rétablissement entre eux des relations existant avant le déclenchement de la guerre.

2° La soumission absolue d'un des Etats belligérants à l'autre.

3° La conclusion formelle d'un Traité de Paix.

Tous les auteurs ne sont pas d'accord, néanmoins en ce qui concerne l'admission de ces trois formes, ni sur le caractère de légitimité que, par elles-mêmes, peuvent avoir les deux premières. Voici l'examen sommaire des divergences d'opinion.

En ce qui concerne la cessation des hostilités entre les deux belligérants, on peut se demander si cette simple cessation d'hostilité peut avoir une efficacité suffisante ou peut offrir des garanties moyennes admissibles pour pouvoir assurer que la Paix est atteinte. Car on peut dire peut-être que la guerre est terminée, mais cela ne signifie point qu'on a eu la Paix.

L'histoire, toujours féconde en arbitraires, nous montre certains cas où les guerres sont finies tout simplement par la cessation des hostilités. En 1716, la guerre entre la Suède et la Pologne finit ainsi, il

a fallu dix ans pour reconnaître juridiquement l'existence de la Paix entre les deux puissances. De même, la lutte entre la France et l'Espagne se termina sans traité de paix en 1720. L'Empire Turc n'avait pas conclu de Traité de Paix avec les Etats Chrétiens jusqu'à celui de *Kutschuk-Kainardgi* avec la Russie en 1774, les guerres antérieures ayant été seulement terminées par des armistices; l'Empire Turc se considérait en lutte perpétuelle avec la Chrétienté. C'est aussi avec la cessation des hostilités que l'on considéra finie la guerre qu'en 1801 avait commencée contre la Perse, Catherine II de Russie.

Les anciennes colonies espagnoles en Amérique, se révoltèrent pour leur indépendance en 1810; la guerre terminée en 1824, on retarda longtemps la reconnaissance du nouvel état de fait. Ce ne fut que le 11 avril 1871, à Washington, et avec la médiation des Etats-Unis qu'on signa un armistice entre le Chili, la Bolivie, l'Equateur et le Pérou, d'un côté et de l'autre côté l'Espagne, par lequel on établit la cessation définitive des hostilités, cessation existant déjà de fait. Mais ce n'est que le 12 juin 1883, qu'in signa entre le Chili et l'Espagne le Traité de Paix définitif, par lequel on déclara qu'il y avait une Paix solide entre les Etats contractants, que les relations diplomatiques et consulaires devraient avoir lieu, et que l'armistice de Washington demeurerait annulé, tout en rendant compte du nouveau Traité au gouvernement des Etats-Unis. On peut en dire autant de la guerre entre le Mexique et la France, en 1866 et de beaucoup d'autres.

Mais cela n'arrive pas toujours et ce procédé n'est pas admis par tous les auteurs.

Fiore pense « qu'on ne pourrait pas considérer

la guerre comme finie par le simple fait de la cessation des hostilités », et il continue en disant que dans ce cas il faut appliquer les règles spéciales concernant l'armistice (Pasquale Fiore : « Le Droit International codifié et sa sanction juridique », A. 1317). Mais d'un autre côté, Blunstedt (Le Droit International codifié : traduction française, A. 700) est de l'avis contraire quand il affirme que la guerre peut se terminer sans aucun traité comme conséquence de la cessation des hostilités, surtout si les relations pacifiques entre les ex-belligérants ont repris.

M. Le-Fur est de ce même avis quand il dit (Précis de Droit International, 900) « que la guerre peut cependant prendre fin sans aucun traité, par exemple quand aucun des Etats n'est pas complètement vainqueur, chacun restant sur ses positions ».

Mais cette petite divergence ne nous intéresse point. L'essentiel c'est de connaître que tous les auteurs sont d'accord sur les inconvénients de finir les guerres de cette manière. En effet, sans le Traité de Paix, on risque de perdre d'excellente opportunité de profiter des périodes de réaction qui suivent toujours les actes *belliqueux* et, d'autre part, les facilités sont plus grandes de voir se renouveler le conflit du fait qu'il n'existe point de bornes entre la guerre et la Paix. Ces bornes sont constituées par les conventions juridiques ou économiques et surtout par le Traité de Paix, origine de celles-ci. Ces limites, il est vrai, ne sont pas toujours très efficaces, mais elles jouent cependant un beau rôle. C'est ce qui nous pousse à croire aussi qu'il convient toujours de rédiger un Traité de Paix, si faible soit-il.

Le second moyen de finir une guerre, c'est la soumission absolue du vaincu au vainqueur (*debellatio*,

deditio) en tuant la personnalité juridique de l'Etat vaincu. En général, les guerres de l'antiquité relevaient de ce second moyen; les guerres soutenues par la Grèce antique, les campagnes entre Rome et Carthage, l'invasion barbare, l'invasion arabe et les luttes de la Chrétienté contre les pays hors d'elle, ne sont que des échantillons de cette idée guerrière-anéantissement.

Des exemples historiques des guerres contemporaines sont ceux du Hanovre et du Hesse, incorporés tous les deux à la Couronne de Prusse en 1866. Et aussi celui de la République du Transvaal et de l'Etat d'Orange dans le Sud-Africain, annexés par l'Angleterre en 1902, quoique, bien après, avec un tact politique admirable, l'Angleterre les ait élevés à la catégorie d'Etats indépendants avec le caractère complexe de Dominions.

Ce procédé n'a pas disparu, mais seulement changé de nom. Maintenant il s'appelle conquête. Parmi les internationalistes qui ont fait des essais de codification du Droit des gens, il est admis par *Dudley-Field* (*Prime line di un codice internazionale* : trd. it. art. 936), mais la généralité des auteurs ne l'admet point. Ainsi Geffcken dit : « entre les Etats civilisés une telle conquête, c'est-à-dire l'anéantissement de l'existence politique de l'adversaire et l'appropriation de ses droits souverains, est sans aucun doute, le titre de propriété le moins désirable, car il tient uniquement de la force ». (Le droit international public de l'Europe : trad. française de Heffter).

Ainsi nous arrivons à déduire que, de toutes les formes de finir une guerre, la seule admissible, comme dit Fiore, c'est la conclusion d'un Traité de Paix, par le moyen duquel les Etats déclarent solen-

nellement la fin des hostilités et fixent les conditions du rétablissement des relations d'amitié.

C'est seulement par les définitions qu'on donne des traités de Paix que l'on peut saisir l'importance de tels accords dans la vie internationale. L'histoire des Traités de Paix, c'est presque toute l'histoire des relations internationales. Par le moyen des traités de Paix, on a tenté toujours d'arranger toutes les questions politiques (territoriales ou religieuses) de la vie extérieure des peuples et avec eux on a prétendu régler non seulement les questions, causes des plus cruelles inimitiés, mais aussi parfois assurer l'avenir.

Déjà les Traités Publics entre les Etats sont la manifestation la plus efficace et la plus légitime du Droit International (Calvo), la source des droits concrets et précis entre Etats, dit Fiore. Certains auteurs sont arrivés même à exagérer leur importance en disant comme l'a fait *J. J. Moser*, qu'ils constituent la seule source du Droit International digne d'étude. Quoi qu'il faille réagir énergiquement contre certaines de ces opinions extrêmes qui veulent placer les Traités au-dessus de tout Droit Naturel International et nier l'existence de principes de droit obligatoires aux Etats sans manifestation aucune de volonté, il demeure clair qu'au point où nous sommes parvenus dans notre exposé, le Traité est la première et la plus importante source de Droit International. Il est vrai, d'autre part, que presque toujours la bonne conduite des Etats, due le plus souvent au respect envers les Etats semblables, a évité bien des conflits entre les principes du Droit International et les dispositions qui pouvaient être rédigées dans de semblables Traités; c'est ainsi qu'actuellement aucun Etat n'oserait se vanter de signer un Traité ayant pour objet la

traite des nègres par exemple, bien plus, les Etats acceptent sans hésitation les règles de droit dont on pourrait toujours discuter le fondement, car ce ne sont que des règles d'application et non pas de doctrine. Ainsi, les Congrès de Vienne et d'Aix-la-Chapelle avaient fixé les règles encore en vigueur sur le rang et les privilèges diplomatiques, et les Républiques Américaines de création postérieure, quand elles ont été admises dans le concert des Nations, ont accepté ces règles. De même la Serbie, quand elle a acquis un port sur la mer, était obligée de reconnaître les principes du Droit International Maritime. Le Japon, lorsqu'il est entré dans le concert des Nations, non seulement a admis, mais même a plus loyalement appliqués que nul autre Etat, les principes sur le Droit de guerre, même les plus nuancés. Ces exemples prouvent qu'un consentement n'est pas exigé des Etats, pour que certains principes s'appliquent à eux obligatoirement, en dehors de toute manifestation expresse de volonté. Et l'article 17 du Pacte de la S. D. N. en constitue la meilleure preuve. Donc il ne faut pas croire que les Traités soient toujours des sources constitutives de droits. Un auteur allemand *Zitellman*, de Bonn, a dit que le droit ne tombait pas des étoiles et jamais cette affirmation n'est plus heureuse que quand elle s'applique au Droit International. Il y a des objets sur lesquels le Traité peut donner naissance au droit, mais le plus souvent ils ne sont que la reconnaissance de ce droit qui existe déjà.

Le juriste, quand il doit appliquer le droit à un cas particulier, doit cependant se référer au droit positif avant tout, car celui-ci, étant plus précis et déterminé, offre en conséquence plus de garanties

de succès. Et c'est cette raison qui fait placer les Traités au premier rang des sources du Droit International, tout en tenant compte de ce lien obligatoire qu'ils doivent avoir avec les principes généraux. C'est ainsi que la Cour Permanente de Justice Internationale de la Haye, en vertu de son article 38, applique en premier lieu les Traités, avant la coutume internationale, et les principes généraux du Droit. Mais il est à espérer que si un Traité contrevient ouvertement, non pas à la coutume toujours renonçable, mais à ces principes du Droit International, la Cour ne l'appliquerait point. Il est vrai que ce fait n'est pas probable, attendu qu'il y a des obstacles à sa réalisation, tel l'enregistrement obligatoire du Pacte de la S. D. N., et le sens général de ce même Pacte en ce qui concerne ce point précis, exprimé dans son préambule; celui-ci contient entre autres choses l'engagement des Parties contractantes « d'observer rigoureusement les prescriptions du Droit International, reconnues désormais comme règle de conduite effective des gouvernements », prescriptions qui ne peuvent être que d'accord avec les principes généraux et qui constituent avec l'opinion publique des forces suffisantes pour que le fait précité n'arrive pas.

Donc les Traités, pour être obligatoires, doivent se conformer aux principes généraux du Droit International, mais depuis le moment où ils sont conformes, ils demeurent la première des sources de notre science. Si les Traités en général ont une si grande importance, les Traités de Paix en ont une plus grande encore. *C'est d'abord une différence de degré.* En effet, si, toujours, dans les Traités en général, on a l'intention de trouver une solution à des conflits,

dans les Traités de Paix on a prétendu résoudre les conflits qui intéressaient plus profondément la vie intérieure des peuples; pour le simple rétablissement, du statu-quo « ante bellum », la seule cessation des hostilités suffirait, mais les Traités de Paix vont plus loin; ils ne réglementent pas seulement la situation du moment, ils prétendent trouver une solution définitive aux problèmes du présent et du futur : ils visent surtout l'avenir.

En outre, nous trouvons dans les Traités de paix des particularités qui ont une force suffisante pour les différencier des autres Traités, et pour ajouter à cette différence de degré une *différence de nature*. Tout d'abord si les Traités en général ne réglementent que des situations isolées de la vie des Etats, les Traités de Paix ont pour but de fixer la base pour les Traités futurs; ils sont le fondement des autres Traités. Ensuite, ils interviennent pour mettre fin à un état de choses que nous osons qualifier d'anormal : la guerre, et cette guerre, si elle ne crée pas du droit, crée une situation de fait, assez importante pour changer au moins en apparence le statut juridique et politique existant. Mais avant tout et surtout ces Traités ont la prétention de fonder la Paix, ou du moins ils l'ont eue quoique, comme nous le verrons plus tard, presque jamais ils n'aient abouti, et ces trois différences sont plus que suffisantes pour nous amener à nous demander quelle est la nature de ces prétendus Traités de Paix et à chercher s'ils peuvent être assimilés aux autres Traités. Pour le moment ne retenons que ceci, qu'ils occupent le premier rang dans l'ensemble des Traités.

CHAPITRE III.

Les Traités de Paix et les contrats.

C'est une question très délicate en Droit International, que celle de savoir si les Traités en général doivent être assimilés ou non aux contrats privés. La question est déjà ancienne et semble être restée sans solution. A notre avis, quoiqu'il ne faille jamais assimiler les contrats privés aux Traités entre Etats souverains, il demeure exact qu'ils ont tous deux le même fondement. Ils dérivent tous les deux, de la personnalité de l'individu et de l'Etat. En effet, que nous disions que l'Etat est une fiction, ou au contraire une personne réelle, ou bien éclectiquement une association, ou encore qu'avec M. Le Fur « un organisme social », lequel dans ses rapports de droit crée une *Institution*, il demeure évident, que depuis qu'un Etat a vraiment un tel caractère, il est sujet de droits et de devoirs, il a sa personnalité; et cette personnalité ne peut être qu'accompagnée de la souveraineté, entendue plus ou moins largement. Cette souveraineté ne donne pas à l'Etat le droit de tout faire; il doit agir conformément aux principes du Droit. Le Pouvoir Moral, suprême pouvoir dans toutes les Sociétés, subordonne naturellement, peut-être plus encore, les Etats. Mais, tant que l'Etat agit dans les limites du droit et de la Morale, il est hors

de doute qu'il peut s'obliger, qu'il peut contracter. C'est le droit des Etats de conclure des Traités.

Maintenant, il faut se demander si le contrat est la formule juridique acceptée par le Droit International pour la constitution des obligations volontaires entre Etats. Et pour le savoir, il faut dire si les contrats privés et les Traités ont la même origine. Et nous croyons l'affirmer. Cette opinion se trouve dans la loi de la *sociabilité* humaine. C'est Aristote qui a dit : « l'homme est un être sociable par nature, et celui qui vit hors de la société par organisation et non par l'effet du hasard, est certainement ou un dégradé ou un être supérieur à l'espèce humaine ». Ce point de la sociabilité humaine est indiscutable. Mais si l'individu, isolément est sociable, les Etats qui ne sont que la réunion de ces individus doivent l'être naturellement aussi. Et à cette tendance naturelle s'ajoutent les nécessités de la vie actuelle, qui exigent encore davantage la multiplication de ces rapports de toutes sortes, entre tous les habitants de la terre et entre tous les Etats de celle-ci. Donc, l'origine des contrats privés et des Traités est absolument la même, et elle dérive de la nature même de la vie et la nécessité des rapports incessants d'ordre spirituel et matériel entre les individus et entre les organismes plus ou moins étendus constitués par eux. L'origine étant la même, le fondement doit l'être aussi. Mais avant tout, il faut préciser au moyen de quelques définitions, la notion de Traité et du contrat.

Bevilaqua a dit du traité que « c'est un acte juridique dans lequel deux ou plusieurs Etats, concordent sur la création, modification ou extinction d'un droit » ; plus fondée est la définition de Calvo (Le

droit international, théorique et pratique, vol. III, p. 351), en disant que les Traités « sont des actes écrits qui lient entre elles deux ou plusieurs Nations, confirmant bien les devoirs et les droits respectifs, issus de la loi naturelle ou des coutumes en apportant des modifications ou des restrictions; mais en tous cas en leur donnant un caractère de devoir strict et obligatoire », c'est, à notre avis, la meilleure définition qu'on ait donnée du Traité; elle reconnaît leur effet déclaratif et leur rôle de préciser. *De Martens*, plus classique, dit que « la convention internationale consiste dans l'accord des volontés de deux ou plusieurs Etats »; également *Nys* définit le Traité comme « l'accord de deux ou plusieurs communautés politiques », Carnazza Amari (*Trattato sul diritto internazionale*) dit que c'est « l'accord de deux ou plusieurs Etats, pour établir, diriger, ou dissuader entre eux un bien juridique ». *Lorimer* (*Principes de Droit International*) incline du côté de la pensée de Calvo en disant qu'il est « la définition que deux ou plusieurs Etats font d'une relation juridique existant entre eux, qu'ils s'obligent à l'accepter et garder comme loi positive »; pour *Vattel*, c'est le « Pacte fait avec l'intention du bien public par des puissances supérieures ». Pour *M. Le-Fur*, c'est au sens large du mot « tout accord ou entente entre Etats, en vue de créer, de modifier ou de supprimer entre eux un rapport de droit ».

Tous ces exemples montrent le caractère consensuel des Traités, si bien que quelques-uns comme *Calvo* et *Lorimer* insistent sur le caractère déterminatif qui l'accompagne aussi. Aussi ce principe consensuel doit-il être naturellement bien compris,

comme n'étant pas du tout absolu; l'essentiel, est de considérer le caractère volontaire des Traités.

Et c'est aussi avec le même caractère qu'a toujours été compris le contrat : Déjà Ulpien disait que le pacte était le « consentement de deux ou plusieurs individus sur une même chose ».

En essence, le contenu des contrats est celui qu'on donne aux Traités dans les précédentes définitions; et le mot *convention* commun aux contrats et aux traités signifie l'accord des volontés nécessaires à faire naître dans les deux cas le lien juridique.

Bien que ce principe du consentement doive être soumis aux explications que nous donnons ailleurs, il est clair qu'il est partout réclamé.

Mais, au surplus, il y a des auteurs qui, dans leur définition du Traité, font ressortir plus clairement encore leur similitude aux contrats. Pour le professeur *Bavarois*, *Neumann*, les Traités sont des « contrats passés par les chefs des Etats », *Georges Bry* affirme que les Traités sont les « contrats entre les Etats », pour le professeur *Bello*, « Traité, c'est un contrat entre Nations »; dans le même sens sont *M. Gestoso* et *Liog*.

On voit donc que les auteurs en général assimilent le Traité et le contrat. En conséquence, les mêmes règles exigeant des conditions de validité leur sont applicables. Aussi nous voyons que la condition de *capacité* est exigée; seuls les Etats souverains peuvent conclure des Traités et l'autorité compétente, autrefois le souverain chef de l'Etat, est maintenant le Parlement, ce qui constitue à côté d'innombrables avantages un grand inconvénient, car, comme dit *M. Lefur* « La diplomatie ancienne peut être considérée coupable de bien des fautes, mais quand le Parle-

ment et le Peuple se mettront à faire de la Diplomatie, ils en commettront sans doute encore plus », et les exemples de cet inconvénient sont nombreux, dont entre autres la non ratification du Traité de Versailles par le Sénat américain.

La condition du libre consentement est aussi exigée.

Cette condition nous l'examinerons tout à l'heure; disons seulement qu'il faut l'admettre avec beaucoup de réserves.

De même l'objet possible et la cause licite sont aussi exigés. Ces deux conditions sont réunies très souvent car elles ne sont que deux sortes de possibilités, l'objet possible ou possibilité physique, et la cause licite ou possibilité morale.

Donc, à notre avis, entre le contrat et le Traité, il n'y a pas une différence de nature; tous les deux ont la même origine, la sociabilité humaine, et la même fin de développement des rapports entre les hommes (ou leurs groupements), en créant des situations et des effets juridiques; d'un autre côté, les mêmes conditions de validité leur sont applicables, donc l'identité de Nature semble indiscutable.

Il n'y a, à notre avis, qu'une différence de degré, vu le rôle différent que jouent les contrats dans la sphère privée et les Traités dans la vie internationale, et cette différence est, nous le croyons, suffisante pour ne pas assimiler les contrats et les Traités, tout en leur reconnaissant la même nature, de la même façon qu'on n'assimile jamais les contrats aux marchés administratifs. Cette différence est remarquée par *M. Pillet* (Cours, Théorie générale des traités); pour lui les Traités jouent entre les Etats un rôle de beaucoup supérieur à celui des contrats entre particuliers. Ainsi, il dit que les conventions entre particuliers ne sont pas source de droit, le droit existe à côté d'elles et au-dessus d'elles, c'est en vertu

du droit positif et dans ses limites que ces conventions peuvent être faites et c'est justement de ce droit qu'elles puisent leur autorité. Cette loi positive qui domine et assiste les contractants n'existe pas entre les Etats, leur indépendance ne leur permettrait pas d'exister à part certains principes beaucoup plus restreints que le Droit Civil de chaque peuple. Alors, continue M. Pillet, c'est dans les traités eux-mêmes que les Etats font leurs lois, ces lois qui s'appliquent à eux et qui, selon leur conception serait la seule loi existante, en dehors de tout principe supérieur. Les Traités, en conséquence, sont générateurs de droits, les contractants remplissent entre eux une portion de la fonction du législateur.

Quoique nous soyons de l'avis que l'importance de l'application des Traités soit de beaucoup supérieure à celle des contrats de droit privé, nous ne pouvons pas, à notre avis, admettre une différence si nette. Il est vrai que les particuliers ne peuvent contracter que d'accord avec les lois positives, mais il faut d'autre part considérer que ces lois positives ne sont ou ne doivent être que la transcription des principes généraux de droit et que le droit ne se fait pas, il ne peut qu'être déclaré, reconnu, jamais créé. C'est ainsi, qu'au lieu d'appeler l'organe qui rédige les lois *légisfacteur*, on l'appelle simplement *législateur*. En conséquence, les particuliers, quand ils veulent contracter, sont soumis aux prescriptions du droit positif directement, mais indirectement aux principes du Droit non *positifs*. Et les Etats, quand ils veulent conclure un Traité, sont soumis aux mêmes principes. Donc, les Etats ne sont pas libres de contracter, sans l'obligation de se soumettre à des principes. Il est bien vrai que les lois positives sont plus impérieuses, parce qu'elles sont plus précises et déterminées, que les lois non-codifiées, mais cela ne peut pas constituer un critère suffisant pour

séparer radicalement les contrats et les Traités. Il n'y a comme nous l'avons dit qu'une différence de degré, non de nature. D'autre part, nous ne pouvons pas souscrire à l'idée que la volonté des Etats soit toute puissante et la seule à construire le Droit International. Non, celui-ci existe avant les Etats et par-dessus eux. Nous l'avons dit et nous ne devons pas y insister.

Une autre différence remarquée par *M. Pillet* est celle-ci : les Traités (quoiqu'il ne faille pas confondre le droit issu d'eux-mêmes, avec la coutume, car à son avis le droit issu des traités est purement volontaire et la coutume ne l'est pas complètement), sont l'élément le plus important servant à la création de celle-ci. Il est vrai que les dispositions contenues dans les traités, si elles durent longtemps, se cristallisent dans une véritable coutume, mais cette même fonction appartient aux contrats également. Sur le terrain commercial et maritime, la coutume découle en grande partie des simples conventions fixées entre les particuliers. Le Droit Romain nous fournit un exemple merveilleux du rôle des contrats dans la création de la règle obligatoire. Nous savons que la garantie d'éviction dans la vente Romaine ne découle que de la répétition de l'inclusion dans les contrats, de la clause *habere-licere* recommandée par Varron dans son traité sur l'économie rurale : après, certains praticiens l'ont recommandée à leur tour, de telle façon qu'au bout de quelque temps elle devint une clause obligatoire du Droit Romain, sanctionnée par l'action « *empti* ». Et l'histoire nous offre d'innombrables exemples.

Donc, aussi bien que les traités, les contrats peuvent créer coutume, mais si l'on veut, les Traités

plus facilement. C'est toujours la différence de degré, tenant à ce que les Traités réglementent une sphère de société, supérieure à celle régie par les contrats. Cette différence est assez importante pour que nous ne voulions pas les assimiler complètement, de la même façon qu'on ne doit pas assimiler non plus le contrat civil et le contrat commercial, quoique leur fondement soit le même.

Une fois la relation existant entre les Traités en général et les contrats, il faut connaître si cette spécialité des Traités de Paix se trouve dans le même cas.

L'origine des Traités de Paix est absolument la même que celle des autres Traités. C'est toujours la sociabilité humaine, mais ici on l'aperçoit d'une manière plus frappante, car elle intervient, ou pour mieux dire renaît, après une éclipse constituée par la guerre. La guerre convainc les Etats qu'elle n'est pas une situation permanente possible et par le moyen d'un Traité ils veulent mettre fin à cette situation fâcheuse et nouer des relations d'amitié et d'interéchange mutuel d'éléments de toute sorte, afin de se compléter entre eux.

En ce qui concerne les conditions de validité du Traité de Paix, *Fiore* (Droit International codifié, A. 1321) dit qu'elles sont les mêmes que celles exigées pour toutes les autres classes de Traités. Cette affirmation doit être expliquée en ce qui concerne la condition qui donne lieu aux opinions les plus différentes, c'est-à-dire *le libre consentement*.

D'abord en ce qui concerne les autres conditions, nous trouvons que *la capacité* des contractants dans les Traités de Paix est absolument la même que dans les autres Traités. Ainsi seulement entre Etats

souverains peut être conclu un véritable Traité de Paix. S'il y avait une révolte, non une guerre, d'un Etat mi-souverain, l'issue serait ou l'annexion tout simplement, ou l'établissement d'un protectorat déguisé. Les mêmes personnes aussi rédigent les Traités de Paix et ces Traités sont soumis à la ratification des Parlements à l'égal de tous les autres Traités.

En ce qui concerne la *cause*, c'est-à-dire la possibilité morale du Traité de Paix, nous devons affirmer qu'il est obligé de respecter les principes du droit et de la morale. De même que les autres Traités il ne peut pas les méconnaître, ou passer outre. Mais c'est surtout dans les Traités de Paix que cette exigence de la cause licite devient plus pressante. En effet, dans ces Traités la supériorité en force de l'Etat vainqueur et les appétits de conquête qui accompagnent toujours la fin des hostilités, peuvent aboutir à insérer dans ces Traités, des clauses en opposition absolue avec les principes du Droit les plus élémentaires. Et non, de la même façon qu'en Droit Privé ne peut pas être objet de contrat tout ce qui touche à la personnalité de l'individu, à ses droits essentiels, imprescriptibles et inaliénables comme le droit à la vie, à l'honneur, etc..., de même dans les Traités de Paix les Etats ne peuvent renoncer, ni à leur indépendance, ni à leur vie, ni à leur honneur. C'est ainsi que les Traités de Paix, que nous montre l'histoire, dans lesquels on est arrivé à anéantir ou à faire disparaître l'Etat vaincu, ont manqué à cette condition essentielle de validité et en conséquence, les clauses y référentes n'avaient aucune valeur juridique et ne pouvaient rien créer en droit. C'est ainsi que ni le partage de la Pologne, ni l'annexion brutale de l'Alsace-Lorraine ne pouvaient rien créer, et

au moment où disparaissait la force unique, soutien du Traité, les choses revenaient au même état qu'avant. Nous affirmons donc que les Traités de Paix, sous peine de nullité, doivent être d'accord avec le Droit et la Morale, la liberté des Etats contractants est limitée par ces dispositions, et plus encore ces principes doivent être plus soigneusement observés, parce que dans ces Traités de Paix, l'Etat juste vainqueur remplit le rôle de *juge* et personne mieux que le juge ne doit observer le droit.

En ce qui concerne l'objet ou possibilité physique, les Traités de Paix ne nous offrent pas des variétés importantes. Disons seulement que parfois les prestations pécuniaires sont d'impossible réalisation, mais cela n'est pas un point digne de mention. Ajoutons seulement en ce qui concerne la cause licite et l'objet possible, que les Traités de Paix ne peuvent pas non plus porter atteinte aux droits d'un tiers Etat; pour sauver cette atteinte, il faudrait la procédure de la *réconciliation* de ce traité, c'est-à-dire l'adhésion de cet Etat tiers au Traité. C'est cette procédure qui fonctionna lors du Traité Anglo-Allemand de 1890, par lequel l'Allemagne était reconnue par l'Angleterre comme ayant le Protectorat sur Zanzibar, contre la cession de l'île d'Helgoland, à l'encontre d'une autre convention Franco-Anglaise de 1862 qui stipulait l'indépendance de Zanzibar.

Et ainsi nous arrivons au point important des Traités de Paix, c'est-à-dire, à la question du libre consentement :

La conformité des volontés constitue la base de tout contrat. Dans elle-même, se trouve toute sa théorie, et la raison même de son existence. Cette conformité de volonté s'appelle consentement. L'erreur,

le dol et la violence, parce qu'ils vicient ce consentement, font disparaître la valeur obligatoire de l'accord. Ce principe qui est admis par presque tous les auteurs de droit civil, doit être aussi appliqué selon *Fiore*, aux traités. Mais avant de donner notre opinion sur la question de l'autonomie de ce consentement, analysons le rôle que peuvent avoir dans les Traités ces vices de consentement. On doit écarter l'erreur et le dol car, comme dit M. *Le-Fur* : « Un traité est une chose trop importante pour ne pas avoir été étudié avec soin » : on ne peut pas croire à l'erreur sur une des clauses du Traité par exemple, et d'autre part, on suppose l'égalité des capacités intellectuelles dans les deux contractants. Il faut remarquer que la ratification Parlementaire, avec le contrôle qui s'ensuit, réduit au minimum les chances d'erreur ou de dol.

En ce qui concerne la lésion, il faut dire qu'elle ne s'applique qu'à une minorité des cas qui trouvent la lésion en droit privé, et que, d'autre part, il est difficile de trouver un Tribunal, et d'appliquer des règles de droit qui n'existent pas, pour déclarer cette lésion.

C'est surtout la *violence* qui vice la plupart du temps les accords. En ce qui concerne les Traités de Paix, ils sont presque toujours imposés par le vainqueur au vaincu. La signature apposée au bas du Traité par l'Etat vaincu n'est qu'un simple trait de plume. Elle ne manifeste pas la volonté de l'observer.

Seulement la violence est reconnue par la généralité des auteurs, comme cause de nullité, quand elle est exercée matériellement sur les personnes qui sont en train de négocier le Traité. *Fiore* (ouvrage cité.

Art. 691) ne reconnaît cette nullité que quand « il y a eu une véritable violence physique, c'est-à-dire quand la personne qui a signé le traité, s'est vue obligée par des actes extérieurs qui l'ont privée de la liberté et de la rectitude du jugement ». Plus précis encore, le Marquis d'Olivart, après avoir reconnu que « le consentement doit être libre de toute violence, exempté de toute erreur en ce qui concerne l'essence du contrat », arrive à dire que « *seulement la violence personnelle et immédiate*, exercée sur les négociateurs, constitue un obstacle à la validité des Traités ». (Tratado de Derecho I. Publico). Le consentement doit exister et être manifesté d'une façon certaine, dit *Merignhac*, mais il n'admet pas les causes qui « en droit privé sont considérées comme vices du consentement ».

L'Histoire nous montre des exemples de traités arrachés par la violence physique. Celui imposé par Napoléon à Ferdinand VII d'Espagne, à Bayonne, en 1807; le cas du protectorat imposé à l'Empereur de Corée en 1905 par le Japon. En ce qui concerne le traité de Madrid de 1526, nous devons suivre *Despagne* (Droit International Public) qui dit qu'il n'y avait pas de violence du fait de la captivité seulement en l'absence de pressions spéciales et en conséquence François I^{er} n'avait pas le droit de dénoncer le Traité de 1526, sous le seul prétexte d'avoir été consenti pour acquérir la liberté. Tout autre était la question de la cession de la Bourgogne, imprudemment cédée par le susdit Roi. D'ailleurs, la nécessité de la ratification parlementaire enlève toute importance à la question. Non, ce n'est pas la violence physique, la force, c'est la violence morale, *la peur*, qui fait de la déclaration d'acceptation par le

vaincu du Traité de Paix, une simple formule. *Savigni* classifica la violence en deux classes. (Système de Droit Romain actuel, vol. II, p. 214). « *La vis absolue* » et « *la vis compulsive* », la première c'est la violence matérielle qui réduit celui qui la souffre à un état passif et la seconde c'est l'action exercée sur la volonté par le moyen de menaces; c'est-à-dire la crainte inspirée avec un certain but. La première reçoit le nom de *force* et la seconde celui de *peur*.

Et c'est cette « *vis compulsive* » qui oblige à signer le Traité de Paix au vaincu, malgré l'insertion dans celui-ci des plus onéreuses conditions possibles, car sous peine d'être envahi ou désolé, voire détruit, il doit les accepter. L'Etat qui ayant été vaincu dans une guerre, signe un Traité de Paix dans ces conditions, on ne peut pas dire qu'il agit librement; il agit poussé par la peur : l'impression qui domine l'âme quand on accède, devant un mal qui menace.

Et c'est une grande erreur que de croire que la crainte ne peut se trouver que dans l'individu isolément. Le Professeur *Mosso* de l'Université de Turin, dans une remarquable étude sur la peur (*La Paura*) l'a étudié psychologiquement. Et après avoir affirmé que cette peur peut aller de la contrainte faible jusqu'à produire la mort, il dit que ce phénomène peut être collectif. Comme exemple de peur collective on pourrait répéter le cas du prince de *Ligne* en analysant l'effet produit dans une armée par le cri de « *sauve qui peut* » qui a souvent pour effet de faire mourir de peur la moitié des troupes et perdre la sérénité à l'autre moitié. Et cette peur existe évidemment aussi dans l'ensemble du peuple vaincu, et il agit sur ses représentants pour leur faire accepter

parfois les plus unilatérales des conditions. En conséquence si dans les traités en général à l'instar des contrats n'existe ou ne doit pas exister une entière liberté, dans les Traités de Paix, cette liberté n'existe pas du tout et en conséquence on ne peut pas parler de Traité proprement dit, ni de contrat, car il peut y avoir Traité ou contrat avec une volonté diminuée, mais il n'y en a pas quand cette volonté n'existe pas. Le Traité de Paix, comme nous le verrons, n'est qu'un verdict, signé.

C'est justement de cette erreur de considérer les Traités de Paix comme des contrats, que découlent les deux opinions suivantes. Pour les uns, dont les plus écharnés à défendre leur point de vue sont Grotius et Heinetius, l'Etat a consenti malgré lui, mais il a consenti tout de même : donc « *voluntas etiam coacta voluntas est* ». Si on croyait que le Traité de Paix était un contrat, la seule réponse juste serait celle de M. Le-Fur quand il dit à ce propos : C'est là un système inhumain, un legs du vieux formalisme juridique, rejeté partout en droit privé et en droit public interne; il n'y a pas de raison de le maintenir en droit international ».

Pour les autres, par exemple *M. de Martens* (Traité de Droit International Public), l'Etat qui a été vaincu dans une guerre et qui signe un Traité de Paix sous l'influence de son malheur, ne jouit pas réellement de toute sa liberté, mais formellement conserve cette dernière, car il peut choisir entre la continuation de la lutte et la conclusion de la Paix. Mais, en vérité, s'il y a eu des Traités de Paix conclus à des moments où les forces étaient presque équilibrées, et en conséquence la Victoire douteuse, le plus souvent les gouvernements des pays belligérants ont mené une poli-

tique jusqu'aboutiste et n'ont consenti à demander la Paix que quand les chances de vaincre étaient nulles.

D'autre part, continue de Martens, quand un Etat déclare la guerre à un autre Etat, il est suffisamment capable pour connaître les conséquences que peut avoir pour lui ce geste, dans le cas où il serait vaincu, donc il connaît la portée de son acte, alors il doit en être le responsable. Cette réponse serait exacte s'il s'agissait toujours de l'Etat agresseur, mais souvent, ou pour mieux dire toujours, il existe un Etat, la plupart du temps le plus faible, qui est entraîné dans le conflit malgré sa volonté et il est difficile de rendre un Etat responsable d'un fait involontaire. Donc cette réponse n'est pas non plus satisfaisante.

A notre avis ces opinions ne peuvent pas être satisfaisantes, car elles partent du principe que les Traités de Paix ont la nature des contrats entre particuliers, et nous avons déjà établi que, d'après nous, ils ne le sont point; à notre avis, les Traités de Paix ne sont que des verdicts, prononcés par la partie ayant le Droit, toujours conformément à ce Droit, contre l'Etat ou les Etats qui l'ont violé en déclarant injustement la guerre. Et dans le cas possible, ou l'Etat lésé a été vaincu, le *Traité de Paix* n'est ni contrat, ni Traité, ni rien, en droit; c'est seulement une « dictée » qui ne crée rien et moins encore la Paix, et qui ne peut pas empêcher moralement l'Etat vaincu de reprendre les armes s'il en a la possibilité et de mettre les choses au point exact. Tout dépend de la partie qui a gagné la guerre; si c'est l'Etat *juste*, verdict, si c'est l'Etat agresseur, rien.

CHAPITRE IV.

Le Traité de Paix comme verdict.

Nous avons dit que quoique les Traités en général correspondent par nature aux contrats privés et qu'il n'y ait entre eux d'autre différence que celle qui provient des sphères de sociétés d'inégale valeur qu'ils réglementent, c'est-à-dire une différence de degré, la spécialité des Traités de Paix, ni par leur nature, ni par leurs fins, ni par leur aspect extérieur, ne peuvent être assimilés aux contrats ni aux autres Traités. Nous allons essayer de montrer maintenant comment les Traités de Paix ne sont que des verdicts.

Cette idée de considérer les Traités de Paix comme *verdicts*, ou comme *sentences*, (nous préférons les considérer comme des verdicts et non comme sentences pour les raisons que nous montrerons tout à l'heure), est déjà fort ancienne. Elle est née avant que le Droit International n'existât; elle a son origine chez les Théologiens moralistes, précurseurs de ce Droit.

Le droit des gens, écrit M. de Geouffre de la Pradelle (Cours 1931-32, leçon 2), « est un produit de la civilisation : il est le fruit de la sensibilité, de la délicatesse et de l'honneur. Où la barbarie paraît, il recule, où la barbarie recule il paraît. La morale et lui s'approchent au point qu'à l'origine ils se confondent. Force de civilisation, institutrice des cons-

ciences, l'Eglise chrétienne lui prête ses premiers docteurs, lui donne ses premiers livres et ses premières maximes ». C'est ainsi que cette idée de la juste sentence, est empruntée aux premiers docteurs de l'Eglise.

C'est tout d'abord Saint-Augustin, qui d'ailleurs ne s'est occupé que d'une façon fragmentaire du droit des gens, surtout dans sa *Cité de Dieu* (419-423). La Cité de Dieu qui a pour origine la peur, causée dans les âmes chrétiennes par la chute de Rome prise par les barbares, contient la plus belle étude objective qu'on peut faire sur la guerre.

Toutes les injures qu'on peut inventer contre les guerres injustes ou d'agression de la Rome païenne, tous les réquisitoires contre les guerres de conquête, se trouvent rassemblés dans la pensée de Saint-Augustin. Dans le livre 19, il distingue les guerres justes des guerres injustes. Tout d'abord, il considère la guerre comme un moyen exceptionnel de faire régner le droit. « C'est par les voies du droit, qu'on doit agir et non par les voies de violence, il ne faut recourir à la force des armes que lorsqu'aucun autre moyen n'est offert pour réaliser la justice », disait-il dans la lettre envoyé au Comte Darius, gouverneur de l'Afrique Proconsulaire.

Mais il est évident qu'aujourd'hui nous n'appellerons pas cette force mise au service du droit, guerre, même en la qualifiant de juste, mais tout simplement, police ou opération d'exécution.

C'est ainsi que si nous écartons cette « guerre juste » du terme de guerre, toutes les autres sont injustes, et les forces qui les répriment ne doivent avoir pour but que la tranquillité dans l'ordre, « tranquillitas ordinis ».

En conséquence, il ne faut pas croire qu'il y a une distinction à faire des guerres justes et des guerres injustes. Non, dans le même conflit, nous avons une partie, un belligérant qui fait la « juste guerre », comme ultime moyen pour faire régner le droit, et un autre pour le violer. L'intervention militaire de la partie ayant le droit, ne peut avoir pour but que de réprimer l'agresseur « *Iniquitas partis adresaee justa bella, ingerit gerenda sapienti* ». Et cette Victoire ne doit être considérée que comme moyen de faire régner la Juste Paix « *Pax omnium rerum tranquillitas ordinis* ».

De cette obligation pour le vainqueur et pour le vaincu de faire cette Juste Paix, ressort à l'évidence, que la Paix par eux créé, ne doit pas être le résultat de leur libre volonté, de leur « libre accord », mais l'imposition au vaincu justement des solutions conformes à la « Bonne Justice ». C'est une Paix dictée par la Justice, et l'Etat vainqueur n'en est que le porte parole.

Donc, nous avons déjà, depuis le commencement du V^e siècle, l'idée de ce que doit être un véritable Traité de Paix.

La même idée est exprimée par Saint-Thomas d'Aquin, qui traite de cette question de la Paix et la Guerre, dans les questions 40 et 29 respectivement de la *Secunda-Secundae* section de la seconde partie, de sa Somme Théologique.

Il professe les mêmes idées que son prédécesseur Saint-Augustin. Il l'avoue d'ailleurs, et ce phénomène doit nous paraître comme tout à fait naturel au XIII^e siècle ou presque la seule culture existante était réduite aux monastères qui constituaient le seul moyen de lier les connaissances anciennes aux mo-

dernes à travers le chaos de la féodalité. Donc, il semble naturel que Saint-Thomas étant un clerc, se soit inspiré des doctrines de la morale ecclésiastique, surtout si celles-ci avaient été exprimées avec l'éloquence de Saint-Augustin.

Tout d'abord, répondant à la question 40, sur le point de savoir si la guerre est toujours un péché, il affirme que cela n'est pas toujours vrai. Il exige pour que la guerre soit juste trois conditions :

1° « *L'autorité du prince* », c'est-à-dire que, puisque le soin de l'Etat est donné à celui-ci, c'est lui qui doit défendre la cité, le royaume ou la province qui se trouve sous son autorité, et non pas les simples particuliers ou quelque autorité secondaire que ce soit. Seul le Pouvoir Suprême est qualifié.

2° « *Il faut une juste cause* », c'est-à-dire que la déclaration de guerre ne doit pas être unilatérale et sans motif. Il faut qu'on combatte l'adversaire à raison d'une faute proportionnée qu'il ait réellement commise. Le seul motif assez grave pour recourir à la force des armes contre une puissance rivale, c'est que — « la justice étant lésée, le droit strict de quelqu'un ayant été l'objet d'une violence grave, l'absence d'autres moyens étant évidente pour réaliser le redressement de l'injustice, la force soit l'unique moyen capable de restaurer cette injustice ». C'est la réalisation des paroles de Saint-Paul : « Ce n'est pas sans raison que le prince porte le glaive; car il est le ministre de Dieu pour exécuter sa vengeance contre celui qui fait le mal », « de même c'est à eux (les Princes) qu'il appartient de tenir l'épée dans les combats pour défendre l'Etat contre les ennemis extérieurs ». Cette exigence, d'une juste cause, c'est-à-dire de ce que seulement une guerre est juste,

quand elle est commandée par la justice, nous montre qu'il n'y a pas de guerre intégralement juste et injuste, mais que dans toutes les guerres il y a un combattant innocent et un coupable; le premier fait la guerre juste; le second l'injuste.

3° « *Il est nécessaire que l'intention de ceux qui combattent soit droite* »; « c'est-à-dire qu'ils se proposent de faire le bien et d'éviter le mal ». Il faut des actions justes au service d'une cause juste.

C'est essentiellement cette troisième condition qui nous prouve le caractère judiciaire du Traité de Paix, chez Saint-Thomas. Dans la réponse à cette troisième question il s'approprie les paroles de Saint-Augustin dans la lettre *ad Bonifacium* « on ne recherche pas la Paix pour arriver à la guerre; mais on fait la guerre pour arriver à la Paix ». Et cette Paix ne peut être autre que celle de Saint-Augustin, que Saint-Thomas fait sienne dans la réponse qu'il donne à la question 29, c'est-à-dire toujours la « *Tranquillité dans l'ordre* ». Cette tranquillité pour Saint-Thomas doit exister dans toutes les sociétés humaines et dans la conscience des hommes; l'ordre doit régner dans les sociétés domestiques, dans la famille, dans la communauté politique et enfin dans la *communauté universelle du monde*.

Ei c'est justement cet ordre dans la communauté universelle du monde, qui constitue « l'intention droite que doit avoir aussi le juste combattant »; dans le cas où les chances lui ont été favorables, la Paix ne doit pas pouvoir être construite selon sa propre volonté, mais selon les dictées du droit qui imposent la nécessité de reconstruire une nouvelle Paix. Et ces conditions doivent être imposées malgré sa volonté, à l'Etat justement vaincu. C'est du

verdict, — et non du contrat — qui contient la théorie du « Docteur Angélique ». Les trois autres moralistes, théologiens, qui ferment le cercle des fondateurs du Droit International, les catholiques Suarez et Vitoria, ou le protestant Grotius, tous imbus des mêmes idées chrétiennes et tous les trois inspirés par les précurseurs que nous venons de citer, ne pouvaient faire autre chose que soutenir les mêmes opinions. C'est ainsi qu'elles se dégagent nécessairement du paragraphe si fameux et si souvent répété de Suarez où il affirme l'interdépendance qui existe entre toutes les Nations du globe et en conséquence la nécessité d'harmoniser tous les intérêts particuliers au profit du bonheur du groupe, et de son étude sur la guerre « *De bello* » dans la III^e partie (De charitate) de son traité « *De triplici virtute theologali* ».

Mais avant tout et surtout c'est Francisco de Vitoria qui a précisé d'une manière certaine le caractère judiciaire des Traités de Paix, dans ses « *Relectiones Theologicae* », seconde leçon du « *De Jure belli* ».

Le Droit International doit beaucoup à Vitoria dans l'ensemble de ses règles, et cette question des Traités de Paix n'est pas celle de moindre importance. C'est lui qui, dans son « *de Indis* » a affirmé avant Suarez, le principe de l'interdépendance des Nations, qu'il appelle le « *jus communicationis* ». Ce « *jus communicationis* », droit universel de communication et de commerce entre les peuples de tout l'univers, doit aboutir naturellement à la nécessité d'organiser toute cette société. Et pour placer très haut ce principe, il n'a pas hésité à nier le pouvoir absolu du Roi, fait dangereux à cette époque et celui

du Pape négation incommode vu sa qualité de religieux. Nous ne devons pas nous occuper de toute son œuvre, mais spécialement de ses idées sur les Traités de Paix. Rappelons seulement qu'elle fut grande et ne citons comme témoignage que les paroles de *James Brown Scot*, « Le Droit International dérive de la conscience humaine, dans un milieu latin, catholique et espagnol ».

Les idées de Vitoria sur la guerre sont les mêmes que celles de Saint-Thomas. Ainsi, il exige pour que la guerre soit juste les trois conditions classiques : émaner de l'autorité suprême, avoir une juste cause, et suivre une intention droite.

La première condition d'émaner de l'autorité suprême, découle de ses idées sur le pouvoir civil exprimées dans sa troisième leçon « *De protestate Civili* ». Il commence par affirmer que la communauté politique peut, dans son propre intérêt, confier le pouvoir à un seul; il n'exige pas pour cette cession un consentement absolu, il n'exige qu'un accord de la majorité « si le consentement de tous, dit-il, était nécessaire, on ne pourrait suffisamment pourvoir aux besoins de la communauté, puisque dans un groupe, cette unanimité ne se réalise presque jamais ou jamais ». On voit que les idées de Vitoria sont complètement démocratiques et majoritaires. « Il suffit d'un accord de la majorité pour qu'on ait le droit de faire quelque chose ». C'est ainsi que si nous trouvons chez Saint-Augustin et Saint-Thomas un droit absolument idéaliste, la pensée de Vitoria est de vouloir harmoniser ce droit idéal avec le bonheur commun.

Il considère d'autre part, que toute communauté politique qui forme un seul corps, peut se donner si

elle le veut « une organisation la plus parfaite qui lui permette de se défendre avec succès de ses ennemis ». Et il affirme que ce droit étant un droit Naturel est inaliénable et imprescriptible. En conséquence, il croit que l'Eglise comme toute communauté politique peut, si elle compte cette idée en majorité, se donner une organisation propre. Et il finit en disant : « le genre humain eut jadis ce pouvoir, vérité évidente si on se reporte aux commencements, avant la division en Nations; donc il le possède maintenant : ce pouvoir étant de droit Naturel ne disparaît jamais ».

C'est le premier élément que nous devons saisir, car posant le principe, comme il le pose, de l'existence du droit de la communauté universelle à se donner « l'organisation la plus parfaite » et cette organisation étant comme il l'affirme « une organisation de relations commerciales et de Paix, il saute aux yeux, en considérant que seul l'accord de la majorité suffit, que la subordination des Etats qui troublent cette communauté et l'empêche de s'organiser, est aussi un principe de Droit Naturel.

C'est la négation de la souveraineté absolue de chaque groupement de ce corps universel, négation qui va lui permettre de dire que dans le cas d'une atteinte aux droits de ce corps, les groupements restants peuvent remplir le rôle de juges, et rétablir l'ordre troublé.

La seconde condition d'une *juste cause*, doit avoir aussi chez Vitoria le même sens que chez ses prédécesseurs. Dans sa leçon « *De Indis* », après avoir proclamé le Droit des Espagnols à s'établir chez les Indiens, en vertu et seulement en vertu du « *jus communicationis* », il considère le cas possible d'une

résistance des indigènes à l'exercice de ce droit. Dans ce cas, il recommande l'usage d'abord de tous les moyens de persuasion possibles pour résoudre la difficulté. « Si malgré tout cela les Barbares refusent ce qu'on leur demande et veulent employer la force, dit-il, les Espagnols peuvent se défendre et faire tout ce qui est nécessaire pour assurer leur sécurité, car on a le droit de repousser la force par la force » et il continue, « car, ainsi que le dit Saint-Thomas, c'est une juste cause de guerre de repousser ou de punir une injustice, une violation du Droit ». Nous voyons en conséquence que la pensée de Vitoria est identifiée avec celle de Saint-Thomas sur ce point et que toutes les conclusions que nous avons tirées de ses doctrines sont applicables aussi à ses idées. En un mot, l'emploi de la force est le dernier des moyens dont on doit user, mais quand il est le seul à faire respecter le droit, il devient légitime, et, d'autre part, il y a toujours un combattant juste et un injuste, et la *punition* du belligérant injuste, du violateur du Droit, par le juste vainqueur est un principe admis par Vitoria comme étant de Droit Naturel.

En ce qui concerne la troisième condition, celle de suivre une *intention droite*, elle se dégage de la pensée générale de Vitoria. « L'homme doit se comporter à l'égard de son semblable, en homme et pas en loup comme dit Ovide », déclare Vitoria.

Ayant affirmé le principe de l'universalité de la famille humaine, étant imbu des plus pures doctrines chrétiennes, ayant admis le principe que le Droit Naturel s'applique également à tous les hommes, et ne considérant l'état naturel de l'humanité que comme un Etat de Paix, le but de la guerre juste ne devrait être autre que le rétablissement de l'ordre,

de cette Paix troublée. Et cette intention droite, doit se trouver dans le souverain qui légitimement tente de la rétablir.

Dans sa « *Relectio de Jure belli Hispanorum in Barbaros* », question IV, proposition III, il dit « s'il y avait un juge légitime entre les deux parties belligérantes, il devrait condamner les agresseurs injustes et les auteurs de l'injure, non seulement à retourner ce qu'ils ont pris, mais aussi à payer les frais de guerre et à réparer tous les dommages. Mais bien, le prince qui a fait justement la guerre est juge compétent dans les affaires s'y référant : en conséquence, il peut exiger des ennemis tout ce qu'on a dit ».

Et dans sa 3^e règle de son *Jure Belli* il continue : « le vainqueur (le juste, bien entendu) doit se considérer comme un juge qui prononce entre deux Etats, dont l'un a violé les droits de l'autre; et c'est comme un juge et pas comme un accusateur qu'il doit prononcer la sentence qui rétablit la justice en faveur de la partie lésée ».

Mais, d'autre part, il y a eu une atteinte grave à cet ordre; donc, comme exigence primordiale de sa reconstruction, le châtimement du coupable doit exister.

C'est ici qu'intervient Vitoria pour établir d'une façon définitive le rôle de juge qui correspond au souverain légitime vainqueur.

C'est ainsi qu'il dit (dans la seconde règle de sa leçon de « *Jure belli*, conclusion) : « Quand pour une juste cause la guerre a éclaté, il faut la faire, non pour ruiner la Nation contre laquelle on combat, mais pour obtenir ce qui est dû, et défendre la Patrie et l'Etat, afin que de cette guerre sortent la Paix et la sécurité ».

Donc, il reste établi par Vitoria d'une façon définitive que l'Etat juste vainqueur est juge de l'Etat agresseur, et sa qualité de juge ne peut venir que du droit d'organisation pacifique qui correspond à la communauté politique universelle, et de la gérance de cette communauté par le seul capable, l'Etat ayant le Droit.

Mais il a bien le soin d'établir pour le juge des règles obligatoires, semblables aux plus tâtilonnes des codes de Procédure, règles inspirées du meilleur bon sens. C'est ainsi qu'il déclare : « Après la Victoire, lorsque la guerre est terminée, il faut user de la Victoire avec une modération et une modestie chrétiennes » et plus tard. « Après avoir châtié les coupables comme il convient, il faut s'attacher à réduire autant que possible le désastre et le malheur de l'Etat coupable; d'autant plus que la plupart du temps chez les chrétiens, toute la faute provient des princes. Car, les sujets sont de bonne foi en combattant pour leurs Princes, et il est fort injuste que, ainsi que l'a dit le poète, « les Achéens soient punis pour les fautes de leurs Rois ».

Ces deux paragraphes avec la partie du précédent qui lui rappelle qu'il doit se prononcer « comme juge et pas comme accusateur », établissent des obligations strictes de moralité et d'équité qui doivent entrer en compte au moment de prononcer la sentence.

Donc, nous voyons que depuis le commencement de l'existence du Droit International, les fondateurs de ce Droit ont affirmé le rôle de juge, qui correspond au juste vainqueur, rôle qui découle des idées de Saint-Augustin, de Saint-Thomas d'Aquin, de Suárez et surtout de Francisco de Vitoria, et que ce juste

vainqueur doit user de ce droit de juger de telle manière que sa modération et son bon sens permettent d'établir une Paix véritable, seul moyen du bonheur commun.

Avant de parler des critiques à faire de cette théorie, disons que cette école, exprimée par la bouche de Vitoria, pense à l'universalité et à l'obligation du droit des gens et de ses préceptes qui s'imposent par-dessus les volontés des Etats isolément considérés, en vertu de la raison « que le monde entier qui est un seul corps politique, a le pouvoir de porter des lois équitables, convenant aux besoins de tous ».

« Le droit des gens ne possède pas seulement une force qu'il tire de la convention passée entre les hommes, mais il possède même la force d'une loi ». D'une loi qui doit découler des résultats du mariage entre les principes du Droit Naturel avec les besoins de corps politiques universels, exprimés par la majorité.

Les deux objections les plus souvent lancées contre cette théorie du Traité de Paix sentence, peuvent être traitées ensemble, car elles découlent de la même erreur à notre avis. Elles sont : d'abord, comme objecte *M. Mendizabal Villalba*, dans son ouvrage (*Los Tratados de Paz*), si Francisco de Vitoria considère comme juge le juste vainqueur, c'est parce qu'il ne trouve pas un autre juge possible. D'ailleurs continue-t-il, cette affirmation est vraie chez Vitoria, car il commence son célèbre paragraphe en parlant conditionnellement, « s'il y avait », dit-il. A cette première objection on pourrait répondre en disant d'abord, que si Vitoria commence en parlant conditionnellement, il finit par établir d'une façon qui n'est pas douteuse, que « le prince qui a fait

justement la guerre, est juge compétent dans les affaires s'y référant ». Et, à notre avis, si Vitoria a dit cela, c'est qu'il se rendait compte de la réalité de la vie internationale à cette époque, réalité qui malheureusement existe à l'heure actuelle, ou au moins a existé dans tout son essor jusqu'à la dernière conférence de la Paix. Et c'est cette compréhension de la Vie Internationale, qui l'a fait ne pas penser à la seconde objection, qui par son caractère rudimentaire ne devait pas être étrangère à la pensée du théologien Espagnol.

Elle est la suivante : « C'est un principe reconnu dans la législation de Procédure de tous les pays du monde, qu'un motif de récusation du juge, c'est d'avoir intérêt dans la solution du conflit. On ne peut pas être juge et partie. L'intérêt fait disparaître l'impartialité, donc le juge ». Le juste vainqueur est partie dans le conflit et s'il est partie ne peut pas être juge.

Mais si ce principe est exact dans une société organisée juridiquement, déjà vieille, il ne l'est point du tout, dans une société rudimentaire, voire anarchique.

En effet, c'est un principe reconnu actuellement que celui de la souveraineté du peuple; cette souveraineté ou pouvoir suprême de décider constitue un Pouvoir, aussi Suprême. C'est le pouvoir Social, résumé des trois autres, Législatif, Exécutif et Judiciaire, qui avaient été scrupuleusement séparés par la tendance doctrinale suivie par Montesquieu. Donc le Pouvoir Social est le seul existant. Il découle d'un principe essentiellement réel : rencontrer sur une étendue de territoire des hommes dont la seule existence possible et d'ailleurs la meilleure, est de vivre

ensemble, de constituer entre eux une société organisée. On ne peut pas dire au point de vue historique, comme le dit Rousseau, si le consentement de tous les hommes fut nécessaire pour former la première société. Ce qui paraît probable, c'est que les dissidents furent obligés de rentrer dans le nouvel organisme, sinon en droit, du moins en fait, car la majorité associée dut-être si écrasante que la vie des isolés demeura impossible.

Dans les expériences postérieures, surtout en Amérique du Nord, avec les nouvelles colonies à charte, nous trouvons le principe de l'humanité avec les « *Pères Pélerins* » quand ils constituèrent New-Plymouth et lui donnèrent une charte; mais, il n'en est plus de même après, dans les constitutions postérieures où le principe majoritaire suffit; et bien moins quand cette exigence majoritaire déterminait la constitution des « *town meetings* » et moins encore quand ce consentement fut présumé, dans la Constitution Fédérale de 1787.

En conséquence, du moment où nous trouvons un corps social avec des caractéristiques propres, s'il le veut, il peut s'organiser en Société et de cette volonté lui viendra la plénitude de son gouvernement. Et les dissidents minoritaires sont obligés d'accepter de rentrer dans le groupe, pourvu qu'ils soient traités d'une façon un peu supérieure à celle dont ils jouissaient dans l'isolement; *amélioration* qui constitue la seule cause de la formation de la Société.

Et cette souveraineté du groupe tiendra tout ce Pouvoir, le Pouvoir Social.

La distinction classique de Montesquieu, si fameuse et actuellement même défendue avec ardeur par maintes personnes, ne constitue qu'une règle pratique

de conduite, et rien de plus. De la même façon que le Pouvoir Judiciaire lui-même est partagé, dans un procès déterminé entre les juges et les jurés d'une part, le Ministère Fiscal et l'avocat défenseur de l'autre, et ceci, dans l'intérêt pratique du bon ordre et du succès de l'institution, de même la « *rationalisation* » du Pouvoir Social, entre les trois pouvoirs classiques Législatif, Exécutif et Judiciaire convient tout à fait.

Donc il n'y a qu'un seul Pouvoir, le Pouvoir Social et il est à son tour limité par le Pouvoir Moral, véritablement souverain, tout en considérant que ce Pouvoir Moral n'est pas universel ni uniforme, non; il varie selon la nature des Sociétés qu'il régit. Ainsi, nous aurons un Pouvoir Moral qui conditionne le Social, dans les sociétés inférieures, dans les rapports entre les particuliers; un autre dans les Sociétés Politiques internes et un autre dans la communauté des Nations.

Maintenant il faut insister sur le point de savoir s'il existe vraiment un *Pouvoir Social International*. Nous devons répondre par l'affirmative.

La seule raison de la constitution des sociétés a été la nécessité, c'est-à-dire l'impossibilité pratique de continuer à vivre dans l'état de nature antérieur. Les hommes ont sacrifié des droits pour en acquérir la félicité, droit nouveau. Mais quoique nous pensions au Pacte Social, ou bien au Pacte Tacite, c'est-à-dire avec *Hobbes*, que les hommes insensiblement et sans s'en apercevoir, ont formé la société, il demeure à notre avis, clair que ces Pactes, exprès ou tacites, n'avaient qu'une valeur déclarative. Ils ne faisaient que reconnaître un état de choses antérieur, la nécessité de se grouper. De telle façon que ces Pactes ne

créaient pas du tout le Pouvoir Social : celui-ci existait déjà. Ils ne faisaient que le reconnaître, comme les lois ne font que reconnaître l'état juridique déjà créé.

Nous nous trouvons pour l'ordre international dans la même situation. Nous sommes dans un Etat de « *Nature* » anarchique. Nous sommes convaincus de la nécessité de former notre Société Internationale, expression du *Monde Juridique organisé*. *Cette nécessité existe, donc le Pouvoir aussi*. De telle sorte que le Pouvoir existant, toute manifestation externe de ce Pouvoir ne ferait que le reconnaître, sans jamais le créer, *et surtout qu'existant comme existe ce Pouvoir, et n'ayant personne pour l'exercer, tout le monde, c'est-à-dire toutes les Nations, premières occupantes, peuvent l'exercer, si bien que toutes les manifestations de ce pouvoir, par ces premières occupantes, si elles sont vraiment telles, c'est-à-dire, expression des dictées du Droit Moral International, sont obligatoires en Droit, de la même manière que si elles étaient le résultat d'un procès déterminé et consciencieux de la communauté universelle*.

C'est justement ce qui nous arrive dans les Traités de Paix. Nous avons un agresseur, un violateur du Droit, et un juste vainqueur, détenteur du Droit et de la Force. La punition des coupables étant un Principe de Droit Naturel, il semble naturel qu'il le soit aussi, dans le Droit International, puisque beaucoup de principes lui sont applicables. Donc, le Droit demande la punition du violateur et le rétablissement de l'ordre violé. D'un autre côté, nous avons la communauté désorganisée des Nations. Elle existe, mais elle est inopérante. Le hasard peut être admis, pour un moment, ces deux éléments le Droit et la

Force qui par ce fait se transforment en Police, en un ou deux Etats. Nous avons la communauté des Nations demandant Justice, mais à elle seule elle est incapable de la faire. Alors, la raison stricte paraît demander que ce soit cet Etat ou ces Etats justes vainqueurs, seuls capables, qui exigent et réalisent cette Justice, au nom de toute la collectivité. Et leurs décisions auront toute la valeur d'un jugement, pourvu qu'elles rentrent dans les limites tolérées par ce Droit International, statut de la communauté.

En conséquence, à notre avis, il est vrai que l'Etat juste vainqueur comme le disait Vitoria, exerce ce pouvoir à défaut d'un Pouvoir Judiciaire organisé, qui serait vraiment l'idéal désirable, mais quand il agit ainsi, c'est-à-dire s'il agit au nom de la communauté des nations et en conformité avec les principes du Droit, il détient tout le Pouvoir Social, donc aussi le Judiciaire; mais on doit regretter que le désordre actuel de cette communauté ne permette pas de placer ce dernier Pouvoir isolément, comme meilleure garantie de la Justice.

A notre avis, l'existence d'un Pouvoir Judiciaire, indépendant et désintéressé est très souhaitable dans la communauté des Nations, mais l'inaltérabilité et l'existence d'une Cour Supérieure de Justice qui sont les caractères essentiels de l'indépendance du Judiciaire comme Pouvoir, ne sont pas à notre avis une condition sans laquelle ce Judiciaire ne peut pas exister; ce ne sont que des règles de conduite pratiques (M. Jacquelin : Cour 1931-32). Les cas nombreux où les Assemblées Politiques se prononcent sur la validité des élections, ainsi que les Justices administratives, prouvent que ce ne sont pas des principes de doctrine et que l'intérêt peut aller de

pair avec la Justice, pourvu que celle-ci prime sur l'intérêt; ainsi, tout en considérant l'avantage qu'il y a pour tout le monde d'éviter de placer le juge dans une position si difficile, on l'admet là où cette position est inévitable.

C'est par cette raison que nous voulons appeler la décision judiciaire du juste vainqueur, verdict et non sentence, qui est le mot employé par *M. Mendizabal Villalba*, car le mot sentence implique un organe judiciaire parfaitement organisé, tandis que le verdict est l'expression rude et sauvage du Pouvoir Judiciaire d'une communauté; et c'est justement ce qui se passe dans notre cas.

Quand l'Etat, juste vainqueur, dicte un Traité de Paix, c'est bien un verdict qu'il prononce et pas du tout un Traité qu'il signe, et en imposant ce verdict au vaincu, il doit se conformer comme tout juge, aux principes du Droit, en cette occasion, aux principes du Droit Moral International, lesquels exigent la prise de mesures nécessaires pour établir une Paix solide et juste, et c'est justement cela que voulait dire Vitoria quand il affirmait que « c'est comme juge et pas comme accusateur qu'il doit prononcer la sentence, afin qu'elle satisfasse la partie vaincue ».

C'est à cette opinion que se range *M. Lorimer* (Principes de Droit International) en disant que « correspondent au caractère du Jugement les Traités qui décident, selon un principe de Droit reconnu, un fait disputé entre deux Nations », et *M. Yves de la Brière* (Diverses Conceptions Philosophiques du Traité de Paix, 1926; Communication à l'Académie des Sciences morales et politiques). Mais pour *M. de la Brière* dans le Traité de Paix, il existe un dédoublement de nature difficile à concevoir à notre avis.

Pour lui, le Traité de Paix serait un contrat et un verdict à la fois. Il parle selon la morale chrétienne, et il pose des principes très admissibles, tels que, la Victoire en elle-même ne crée rien, c'est un pur fait, mais si elle tombe sur un injuste agresseur, elle est l'instrument du Droit; elle est l'instrument, le véhicule qui sert à faire régner celui-ci, et au contraire si c'est le violateur de Droit qui a imposé le Traité de Paix onéreux, il ne peut obliger l'autre Etat que tant qu'il sera le plus faible; aussitôt que ce dernier pourra se faire respecter, il peut en bonne morale se délier de ce qu'il a signé. Mais M. de la Brière arrive à une conclusion étrange, car il dit que le Traité de Paix dicté par le Juste vainqueur participe de la nature du contrat et du verdict. Il y a en somme un dédoublement. Quoiqu'il eut été influencé par les opinions de son adversaire, car sa communication était une réponse au livre de M. Nitti, ministre italien, sur « La Paix », où est affirmé nettement le Traité-contrat, il demeure certain que pour nous, ces termes de verdict et de contrat ne peuvent pas aller ensemble. Pour nous, le verdict signifie soumission absolue à la partie jugeante, tandis que le contrat quoique pas dans toute son étendue, implique discussion sur pied d'égalité. On ne peut pas échapper au verdict, mais on le peut au contrat. Ce sont, en conséquence, deux termes opposés. Il est possible que M. de la Brière ait parlé de contrat parce qu'il y a une signature. Mais une signature n'implique pas un contrat. C'est pourquoi il est préférable de parler simplement de *verdict-signé*.

En conséquence, nous ne pouvons partager l'optimisme de M. Ihering, quand il disait que « toujours la conclusion de la paix amène le triomphe

du droit ». Non, cela dépend de la partie qui a triomphé. La force en elle-même ne crée rien, mais elle fait tout créer au Droit. Et même si c'est la juste partie qui triomphe, elle ne s'est pas conduite conformément au droit toujours, quand elle a prononcé le verdict. La cession de territoires et les indemnités de guerre qui apparaissent dans tous les Traités de Paix, sont assez bien réglées par les dispositions du Droit International et elles ne sont pas toujours faites d'accord avec ses prescriptions. Répétons pour en finir, que le verdict doit punir et organiser d'accord avec ces prescriptions du Droit, sans anéantir ou tuer l'adversaire. La peine de mort déjà ébranlée dans le Droit Pénal privé, doit être aussi bannie du Droit International.

CHAPITRE V.

Les Traités de Paix dans l'histoire.

A première vue, nous vient aux yeux le fait du nombre très élevé de Traités de Paix que nous montre l'histoire. Valbert (cité par Novicow, « La Politique Internationale »), nous dit que depuis l'an 1500 avant Jésus-Christ, jusqu'en l'an 1860 de notre ère, il y a eu plus de 8.000 traités de Paix. Leur durée moyenne a été de deux ans.

Ce phénomène ne peut s'expliquer qu'en disant avec Del Vechio, qu'il y a une différence entre le Traité de Paix et les Traités de Paix. Pour lui, se rangeant de notre côté, le terme de Paix est équivalent à celui de « Justice totalement développée », tandis que les Traités de Paix ont beaucoup de temporaire et de contingent. Cela revient à dire que dans l'histoire il y a eu beaucoup de Traités de Paix, mais qu'il n'y a pas eu un véritable Traité de Paix, c'est-à-dire un verdict équitable. A ces traités de Paix (au pluriel) est applicable la phrase de Clémenceau quand il dit que « La Paix n'est parfois qu'une manière de continuer la guerre ». Alvarez Mendizabal, dans son ouvrage cité, affirme que « Fiction juridique et pas autre chose est généralement le Traité de Paix ».

Toutes ces opinions démontrées aussi par les faits, nous prouvent que l'issue de la guerre a été sou-

vent la Victoire de l'agresseur même et que quand la fortune s'est inclinée du côté de la Justice, celle-ci n'a pas su user de la Victoire avec la « modération chrétienne » dont nous parlait Vitoria, c'est-à-dire en conformité avec le Droit et la Morale. Il n'y a pas eu en conséquence un véritable Traité de Paix.

M. Le Fur, dans son « Précis de Droit International », en parlant de la responsabilité dans la dernière guerre des Empires centraux, et après l'avoir prouvé, nous dit qu'une grande partie de cette responsabilité revient aux idées dominantes de l'époque sur le Droit International, idées qu'il qualifie d'anarchiques. Et c'est avec beaucoup de raison que parle ainsi le Professeur, car il est impossible de dicter un véritable verdict, un véritable Traité de Paix (au singulier), tant que la partie ayant le droit tout autant que l'autre n'en veut point, et que le seul but, est de s'enrichir aux dépens de l'adversaire, souvent de l'ami.

Avec les idées répandues par Kant et Hegel par exemple ou avec des théories telles que celle de l'allemand Lasson qui dit « que les contrats entre Etats sont ajustés à l'expression des relations respectives de Force entre les Parties contractantes et ne doivent avoir d'autres garanties de respect que cet ajustement, le contrat pouvant être violé quand l'ajustement disparaît ». Avec des idées de cette sorte d'influence germanique plus ou moins directe, il peut paraître naturel que le Droit International dans son ensemble et en conséquence dans cette sphère des Traités de Paix, n'avance pas. Le Droit, comme le dit *M. Alvarez*, était dominé par la Politique et cette Politique n'était à ces époques que l'intérêt particulier. *Henry Wotton* définit le diplomate comme « un

monsieur envoyé à l'étranger pour tromper tout le monde dans l'intérêt de son pays ».

Les résultats de cette philosophie sont bien clairs : pas un seul véritable verdict de Paix.

Le « *vae victis* » de Brenus, prononcé au moment où il jetait son épée dans la balance dans laquelle on pesait l'or destiné à acheter le départ des Gaulois, s'est répété souvent. Dans les luttes de l'antiquité, en raison des conceptions régnant à l'époque, le langage des vainqueurs était toujours celui employé par les Athéniens avec les délégués de l'île de Melos selon Thucydide : « Nous savons et vous savez aussi qu'unique-ment là où les puissances sont équilibrées il y a justice; là où une d'elles prend la force, elle est la maîtresse. De cette loi que nous n'avons pas faite... nous nous servons maintenant, parfaitement convaincus que dans notre cas vous agiriez de la même manière ».

Voilà un texte qui prouve le but des guerres anciennes; but non de paix, mais de destruction de l'Etat adversaire; il justifie d'autre part pleinement la politique de l'équilibre.

Ce n'est qu'à titre d'exception que nous avons des Traités, tels que celui que cite Montesquieu dans son *Esprit des Lois*, celui imposé par Gélon, roi de Syracuse aux Carthaginois, en leur interdisant d'immoler les enfants. « Chose admirable dit l'auteur, car après avoir vaincu trois cent mille Carthaginois, il leur imposait une condition qui n'était utile que pour eux ou plutôt il se prononçait pour le genre humain ».

Mais ces cas sont restés rares dans l'histoire. Chose bizarre, on pourrait citer aussi comme exemple de traité juste, le premier que nous connaissons; celui entre Ramsès II d'Egypte et le Roi des Chetas, où on

peut trouver d'équitables dispositions se référant à la liberté du commerce et de l'industrie, à l'extradition des criminels et à l'émigration, lesquelles dispositions transforment l'état de guerre antérieur en un pacte d'alliance, mais il semble qu'au moment de sa conclusion les forces devaient être très équilibrées.

Dans tout l'ancien temps, comme dans le moyen-âge, le but de la guerre n'a été que l'extermination du vaincu, et en conséquence le Traité de Paix ne pouvait pas exister.

Plus près de nous, nous voyons aussi que les Paix faites à Westphalie (1648), à Utrecht (1713), à Vienne (1815), et à Paris (1856), établissaient des systèmes divers et des modifications territoriales pour donner à l'Europe une tranquillité durable, et qu'elles furent bientôt interrompus par de nouvelles guerres plus sanglantes.

C'est que le Droit des gens n'était pas arrivé encore à l'âge du « Droit » qui commence avec la Convention de Genève (1864) sur les blessés et se continue à la Conférence de Bruxelles (1874) sur les lois de la guerre. Non, à cette époque, il n'y avait que des écrits non officiels qui plaidaient pour une meilleure organisation de la communauté internationale. Ces écrits n'avaient aucune force positive et ils étaient noyés dans l'opinion public générale qui leur était opposée. Cet âge de droit développé aboutira lentement, à l'âge de la Paix, comme le dit M. de Lapradelle, laquelle montrera ses premières lueurs avec les Conférences de la Paix de la Haye et finira par triompher dans la Conférence de la Paix de 1919 et les pactes subséquents.

Mais, entre cet âge du Droit et l'âge de la Paix, nous avons deux autres exemples de Traités de Paix

au pluriel suivant Del Vechio : ce sont le Traité de Francfort 1871 et le Traité de Paris 1898.

On ne peut pas s'en occuper en détail, car leur étude serait trop longue. Disons seulement, pour en finir, que le véritable Traité de Paix ne s'est pas montré souvent à travers l'histoire. Il faut arriver à la Conférence de la Paix de Paris 1919, pour trouver un fait nouveau.

Les Traités issus de la Conférence de la Paix de Paris 1919, ont le caractère le mieux réussi du traité de Paix verdict.

Nous ne pouvons pas trouver dans l'histoire de l'humanité un cas où une conférence ait élaboré un verdict au sens de *Traité de Paix*, comme celui de la Conférence de Paris de 1919. Tout d'abord il est difficile de trouver dans cette histoire un cas où l'agresseur ait été si bien déterminé.

La responsabilité des Empires centraux, évidente et reconnue par eux-mêmes à la fin des hostilités, quoique niée quelque temps après, non seulement par des publicistes allemands ou étrangers, mais même par des Français entre lesquels nous pouvons citer Fabre-Luce dans son ouvrage « La Victoire » parue en 1924, qui cherchent une réclame à bon marché, reste et restera éternellement évidente. Même les ouvrages modérés où l'on parle de simple « détournement de responsabilité, comme celui de l'écrivain allemand Emil Ludwig « Juillet 1914 », n'ont pu résister la moindre critique. La responsabilité des Empires centraux, est à notre avis, indiscutable. Nous ne traiterons pas ce sujet, d'abord parce que cela est inutile ici, et en second lieu parce que pour prouver ce caractère d'indiscutabilité, il faudrait en discourir longuement. Donc, retenons ce premier élément :

agression indiscutable d'une des parties, et triomphe armé du juste vainqueur.

D'un autre côté, nous aurions devant nos yeux, d'innombrables violations non seulement découlant du fait même de l'agression, de la déclaration injuste de la guerre avec des appétits de conquête, mais aussi des violations des règles juridiques positives en vigueur. Tout d'abord, il y avait des procédés de réglementation pacifique du conflit qui furent repoussés. Ainsi les Conventions de la Haye de 1899 et de 1907 avaient prévu un mode de réglementation pacifique : le fonctionnement de la Commission Internationale d'Enquête formée pour vérifier avec précision un fait dont les circonstances n'apparaissent pas nettement. Cette commission avait fonctionné avec succès, dans un incident de frontière franco-allemand en 1887, dans l'affaire du Maine en 1897, ou encore dans l'affaire du Dogger-Bank et le différend Austro-Serbe rentrait à merveille dans les attributions de cette commission. D'autres moyens prévus par ces conférences furent aussi rejetés. Ainsi le fut la médiation prévue à l'article 6 de ces conventions et proposée avec insistance par Sir Edward Grey, et encore plus l'arbitrage demandé par le Tsar à l'Empereur Guillaume dans un télégramme sensationnel.

Quoique ces trois institutions fussent facultatives, en droit strict, il demeure exact qu'elles obligeaient moralement. En tout cas, elles ont servi pour montrer irréfutablement qui était l'agresseur. C'est une avance sur les principes du Protocole de Genève.

Il ne faut que rappeler la violation des conventions de 1831-1839 relatives à la neutralité Belge, avec cette particularité de ce que c'était l'Etat garant qui

les violait. Ces conventions étaient obligatoires en droit positif.

Bien connues aussi sont les violations par l'Allemagne des lois et coutumes de la guerre, bien précises par des Conventions signées antérieurement. La méconnaissance de l'insaisissabilité de la propriété privée sur terre, par différence avec la guerre maritime, la pratique peu honorable des sequestres et des liquidations, manifestation d'une nouvelle classe de guerre, la guerre économique; la pratique contre la vieille règle du Consulat de la Mer, du coulage des bateaux sans recueillir l'équipage; la déportation des femmes et jeunes filles françaises de la région de Lille; les massacres des prisonniers; l'introduction unilatérale des gaz asphyxiants, interdits par la première Conférence de la Haye, et beaucoup d'autres exemples que nous pouvons citer, étaient plus que suffisants pour exiger des coupables une véritable punition.

Donc, second élément à retenir, matière jugeable abondante.

D'un autre côté, nous voyons que les Etats vainqueurs représentaient la plus grande partie de l'opinion de la communauté internationale. Dans le courant de la guerre on a vu petit à petit, les Nations du Monde, se ranger à côté des justes belligérants. La dernière guerre a été considérée partout, non pas comme une lutte entre Etats représentant les mêmes idéologies, mais entre belligérants détenteurs d'un côté de l'autarchie de l'oppression et de la force, et d'un autre côté de la démocratie et du droit. Ainsi il n'est pas étonnant de voir 27 Etats qui représentaient la partie victorieuse à la Conférence de la Paix. Donc, troisième élément, le juste vainqueur repré-

sentaient la partie victorieuse à la Conférence de la Paix.

Une autre raison très importante pour que les Traités issus de cette Conférence fussent de véritables verdicts ayant l'intention d'établir une véritable Paix, était que les Etats-juges n'avaient pas à changer une partie seulement de l'ordre existant, mais à édifier une société entièrement nouvelle. Cette mission peut être prouvée par la complexité des Problèmes à envisager. Ainsi, suivant M. de Lapradelle, nous croyons que dans cette Conférence il n'y a pas seulement des belligérants en présence, mais aussi des Etats neutres intéressés. C'est par exemple le Danemark à qui le Sleswig va être rendu. C'est la Suisse qui est intéressée par la répercussion que le Traité de Versailles va avoir sur le régime de Chablais et Faucigny, territoires français placés sous une neutralité stipulée en faveur de la Suisse. C'est la Norvège qui désire se faire attribuer le Spitzberg, et la Suède qui prétend aux îles Aland. D'un autre côté, nous voyons la nécessité de ressusciter des questions anciennes : questions des Balkans ; problème du chemin de fer de Bagdad ; problème de la Mésopotamie ; question de l'Alsace-Lorraine, du Sleswig, de la Pologne, etc...

Puis ce sont des questions toutes nouvelles : ainsi le difficile problème né de l'effondrement des Empires Centraux, avec les diverses questions si compliquées de nationalité. Et de cet effondrement naissant des mesures à prendre en vue d'éviter toutes les occasions d'un nouveau conflit ; interdiction de l'union de l'Autriche à l'Allemagne ; concorde entre ces deux principes posés, quelquefois contradictoires,

d'un côté le « self-government », le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et d'un autre les bases de la Paix, lesquelles exigent une carte de l'Europe propre à rendre impossible l'existence des nouvelles occasions de froissement. Et au surplus, questions économiques, questions sociales, questions de Paix intérieure et extérieure.

C'est pourquoi nous ne devons pas trouver exagérée la présence dans cette Conférence, d'un nombre si élevé de juristes, politiciens, économistes, sociologues, etc...; nous ne devons pas nous étonner que les Commissions constituées le 25 janvier 1919, à la seconde session plénière de la Conférence, qui déjà se répartissaient un travail fort complexe, durent être ajoutées 5 autres qui élaboraient des solutions plus ou moins spécialisées.

En conséquence, quatrième et dernier élément, la compétence des Etats réunis à cette Conférence était suffisamment large, pour pouvoir établir les bases d'une Paix durable.

Avec ces quatre éléments qui plaçaient la Conférence dans une belle position pour dicter un véritable verdict, ample et juste à la fois, auxquelles nous ajoutons le souffle de pacifisme et de concorde humaines que fit naître la guerre, il est naturel que les résultats de cette conférence ne nous déçoivent point.

Tous les résultats sont impossibles à citer. Retenons seulement ceux d'entre eux qui caractérisent le premier véritable verdict de l'histoire.

1) Conformément au caractère du jugement, l'élaboration de la Paix est un travail unilatéral, comme le dit M. de la Pradelle dans la troisième leçon de son cours de 1931-1932. « Les principales puissances

alliées et associées auxquelles se sont jointes toutes celles qui ont suspendu les relations diplomatiques avec l'Allemagne se réunissent à Paris pour arrêter les termes qui seront ensuite à Versailles présentés à l'Allemagne. Le 7 mai elles achèveront leur travail. Le 28 juin, ayant reçu les remarques de l'Allemagne, et, sur un petit nombre de points tenu compte de ses observations, elles signeront avec elle la Paix de Versailles ».

C'est en juge que ces puissances agissent. Et en ce qui concerne ces remarques de l'Allemagne, elles n'ont pas eu plus de force qu'un simple plaidoyer. La même procédure fut employée avec les autres puissances.

2) La Conférence de la Paix a prononcé la responsabilité de la guerre et a admis le principe des sanctions.

Dans la séance citée du 25 janvier 1919, la seconde des commissions constituées était celle qui devait étudier la question de la responsabilité des auteurs de la guerre et de ses sanctions. Cette commission devait comprendre quinze membres, dont dix élus par les principales puissances alliées et associées et cinq élus par les puissances à intérêt limité.

Le 3 février, la commission se réunissait au Ministère de l'Intérieur, sous la Présidence du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Sir Robert Lansing. Mais ce ne fut pas le président qui exigea nettement ces responsabilités, mais le représentant de l'Angleterre, le solicitor général, Sir Ernest Pollock. Bien plus, aussitôt les séances de la Commission ouvertes, un vif débat s'engagea entre ces deux représentants. Leur position était différente. Sir Robert Lansing, dès le début de la Conférence, manifesta sa timidité,

en déclarant que le travail à faire « était entièrement nouveau », « qu'il n'y avait pas de précédents ». Il ne faisait qu'interpréter la pensée du Président Wilson. M. de la Pradelle croit que les raisons de cette résistance américaine ne sont pas d'ordre entièrement juridique. Il en est de politiques. Tout d'abord, il pense qu'il y en avait de personnelles au Président. Le Président Wilson avait, au cours de la guerre, manifesté dans des journaux, discours et déclarations, que les caractères de la guerre actuelle, étaient d'être une lutte entre la tyrannie et la liberté, entre l'autocratie et la démocratie, entre le militarisme et le pacifisme. La tyrannie, l'autocratie et le militarisme étaient représentés par le Kaiser, la liberté, la démocratie et le pacifisme par lui-même. Comme le dit M. de la Pradelle, c'était une espèce de combat de boxe. Or, pour la pensée Wilsonnienne, il n'était pas noble, après avoir vaincu l'adversaire, de l'accabler; après qu'il s'était enfui de le rechercher pour l'écraser. Au contraire, le pardon est plus honorable, la victoire morale suffit. C'est la raison personnelle.

Mais, en outre, on croyait à tort, que le Temple de la Paix était un endroit si pur que toute répression salirait sa blancheur. Il devait être l'endroit de la réconciliation générale. Le Tribunal devait surseoir à l'affaire.

A ces raisons de circonstances s'ajoutaient des questions d'ordre juridique. On commença par examiner les législations internes de chaque pays, et en les parcourant on crut que ces législations n'étaient pas uniformes. *En Angleterre*, l'article 441 du Manuel de Droit Militaire précisait que la violation par des membres des forces armées des règles reconnues de

la guerre, constituait l'une des formes des crimes de guerre, et l'art. 443, énumère les plus importantes violations de ces guerres. Donc, tant l'Empereur que les exécuteurs de ces violations pouvaient être juridiquement punis par la législation anglaise interne. Ils devaient être jugés par des conseils de guerre anglais. De même aux Etats-Unis, la loi en vigueur, les instructions données aux troupes fédérales pendant la guerre de Sécession, admettent le même principe, sauf l'article 71, qui punit également aussi l'instigateur, « ou celui qui ordonne aux soldats de faire ».

Mais en France, parce que l'inverse des Etats-Unis et de l'Angleterre, le Droit International ne rentre pas dans ce qu'on appelle le « common law », c'est-à-dire parce que le Droit International n'est pas assimilé à la législation interne, la poursuite des responsables devenait impossible. Il est vrai que la loi du 24 juillet 1913 disait que les délits contre la Convention de Genève, c'est-à-dire les cruautés et violences sur blessés, malades et naufragés tomberaient sous la juridiction des conseils de guerre français, même lorsqu'ils ont été commis par des ennemis; mais il ne s'agissait là que de délits ou faits déterminés. La généralisation ne paraissait pas possible. C'est justement à cette généralisation que prétendait la proposition de loi du député Engerand le 14 janvier 1915, mais elle fut rejetée. Donc, en France, la poursuite était impossible.

Mais ce ne fut pas seulement cette différence de législation interne qui fit échouer les demandes de châtimement, mais d'autres aussi.

Les criminalistes étaient très embarrassés à cause de l'obstacle du principe essentiel de Droit Pénal, celui de la non-rétroactivité de la loi pénale, « Nullum

crimen, nulla poena sine lege ». Mais ici c'était à tort, car non seulement quelques législations internes déterminaient la peine, mais même les Conférences de la Haye qualifient de crimes de guerre, certaines violations commises. Donc, dans le cas où le crime ne serait pas puni par défaut de la loi, la communauté ainsi organisée avait le droit de rédiger la loi rétroactivement. C'est ainsi que comme dit Ihering, s'il s'agit d'un crime monstrueux insoupçonné avant lui, il doit être puni sans faire appel à la non-rétroactivité de la loi pénale.

A notre avis, l'argument le plus fort est que l'exigence de responsabilités aurait donné lieu à des injustices criantes : en effet, les principaux responsables, c'est-à-dire ceux qui avaient commandé ces violations, on ne pouvait les punir que comme complices, alors que les exécuteurs de ces ordres auraient supporté la plus grande responsabilité, — celle d'auteurs. Ainsi pour atteindre les complices il faudrait passer sur les innocents exécuteurs, et c'est un principe exact de droit pénal et qui demeure que mieux vaut absoudre mille coupables que condamner un seul innocent.

Ce sont ces difficultés de procédure jointes à des considérations personnelles, qui rendirent difficile l'exigence pleine de ces responsabilités. Mais ici il faut rendre hommage à l'attitude courageuse de la délégation Britannique, laquelle après une démarche auprès de Lloyd George aboutit à effacer les mots qui avaient été écrits dans l'article 227 du traité de Versailles, « l'empereur ne doit pas être mis en accusation pour crime de guerre » et qui auraient constitué un véritable scandale.

Ainsi de même que le Congrès de Vienne frappait

Napoléon d'une véritable peine quand il le relégua à l'île d'Elbe comme un ennemi et un perturbateur de la tranquillité du monde, le Traité de Versailles dans son article 227 dit que « les Puissances alliées et associées mettent en accusation publique Guillaume II de Hohenzollern, pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des Traités ».

Quoique le procès prévu ne se soit pas continué, à cause des difficultés d'obtenir l'extradition de la Hollande, il demeure certain que la Conférence de la Paix prend en considération la qualité de souverain du principal responsable, ainsi que les difficultés de procédure, et qu'elle a frappé les auteurs des violations du Droit Internationale, de véritables peines.

Certaines d'entre elles furent réalisées devant la Cour Suprême de Leipzig, du 23 mai au 16 juillet 1921, en prononçant certaines condamnations contre des militaires responsables. De 12 poursuites, six d'entre elles aboutirent à des condamnations.

Donc, pour en finir, la Conférence de la Paix, a fait insérer le principe de la responsabilité de l'Allemagne et de ses alliés dans tous les traités de Paix et a imposé cette reconnaissance et, d'un autre côté, quoique sur une petite échelle, elle a prononcé de véritables condamnations contre les responsables des violations du Droit International.

Ce sont des faits qui renforcent le caractère de verdict des Traités de Paix issus de cette Conférence.

3) La Conférence de la Paix a admis le principe des Réparations pécuniaires.

Nous avons vu comment Francisco de Vitoria admettait le droit du juste vainqueur d'obliger l'agresseur à réparer les dommages par lui commis. La

Conférence de la Paix suivant d'ailleurs une longue tradition, l'a accepté. La Troisième des Commissions formées par la décision du 25 janvier, était celle qui avait pour tâche l'élaboration des dispositions du Traité de Paix relatives à la réparation des dommages.

Réunie au Ministère des Finances, elle était composée de : MM. Bernard Baruch et Dulles pour les Etats-Unis, le jurisconsulte Lord Sumner pour l'Empire Britannique, MM. Klotz, Loucheur et Albert Lebrun, tous les trois ministres à cette époque, pour la France, M. Van den Heuvel, pour la Belgique, M. Benès pour la Tchécoslovaquie, et d'autres représentants moins connus pour l'Italie, le Japon, la Grèce, la Pologne, la Roumanie et la Serbie. Dans le sein de cette Commission, on créa trois sous-commissions pour examiner respectivement 1° le montant des réparations que les puissances ennemies devraient payer; 2° leur capacité de paiement; 3° la méthode et la forme des paiements. Aussitôt le travail commencé, une question capitale se posa. C'était celle de savoir si les frais de guerre seraient mis à la charge de l'Allemagne.

A l'instar de la Commission des responsabilités, dans cette Commission des Réparations, une irréductible différence éclata entre la délégation Américaine et la délégation Anglaise.

Tout d'abord, il faut remarquer, que les chiffres d'indemnités appartenant à chaque Etat variaient suivant que ces frais de guerre entraient ou non dans le calcul total. Si ils y entraient, les taux d'indemnité correspondant à chaque Etat étaient les suivants : l'Empire Britannique 40 %, Etats-Unis 25 %, France 24 %, Belgique 17 %, et Serbie 13 %. Si le

calcul des indemnités se faisait sans tenir compte des frais militaires, en se limitant à réparer seulement les dommages purement civils, les taux étaient : France 43 %, Belgique 24 %, Empire Britannique 19 %, Serbie 4 % et Roumanie 3 %. Pour l'Italie seule, la question était indifférente; dans les deux cas elle recevait 6 % (chiffres de M. Baruch, cité par M. de Lapradelle) (livre de M. Baruch « Making of Reparations and economic questions »).

On déduit de ces chiffres quels étaient les intérêts des différentes puissances.

Mais pour la raison essentielle de s'en tenir à la parole donnée, les Etats-Unis, contre leur intérêt personnel, vont se dresser contre l'inclusion des frais de guerre.

Le Président Wilson avait déclaré dans son Message d'avril 1917 qu'il n'entendait réclamer aucune indemnité ni annexion. La délégation qui soutint cette pensée américaine ne tarda pas à argumenter.

Elle le faisait ainsi : les frais de guerre ne peuvent pas être réclamés, pour cette raison capitale que les conditions de la Paix sont déterminées d'avance par l'armistice du 11 novembre 1918. Et cette délégation était d'avis que les dispositions insérées dans cet armistice avaient le caractère restrictif. Cet armistice était expressément conditionné par les 14 points du Président Wilson, formulés le 8 janvier 1918, et dans ces points, nous voyons des demandes précises : « il faut que la Belgique soit évacuée et restaurée », point 7; « le préjudice causé à la France en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine devra être réparé », point 8; « la Serbie, la Roumanie et le Monténégro devront être restaurée », point 11; et ces prétentions ne doivent pas être élargies par des combi-

naisons de mots. D'ailleurs la communication du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis du 5 novembre 1918, précisait les chefs des réparations. Restaurer ou réparer, signifie seulement relever plus vite les ruines et payer les indemnités nécessaires à cette restauration. Rien de plus. Le remboursement à l'Etat des frais causés par la guerre ne s'y trouve pas inclus.

C'est le premier argument de la délégation américaine.

Cet argument fut bientôt repoussé par Lord Sumner et M. Klotz. Tout d'abord il était inexact de dire que l'armistice renonçait à l'insertion des frais de guerre. L'obligation des 14 points du Président Wilson reste une question douteuse. Mais d'un autre côté, le point 19, section e, clauses financières de cet armistice, nous dit : « Sous réserve de toute revendication et réclamation ultérieures de la plupart *des Alliés et des Etats-Unis*, réparation des dommages ». Cette disposition est définitive. Elle précise trois points :

1° Comme le remarque M. Klotz, ces mots de « sous réserve de toute revendication et réclamation ultérieures »... nous expliquent que l'armistice ne doit pas être considéré comme ayant fixé les conditions définitives de la paix, car il ne doit pas se confondre avec les préliminaires de paix. Il est toujours fait pour une durée temporaire, dans ce cas de 36 jours et sans cesse renouvelable, et toujours révocables là où les conditions militaires n'ont pas été observées. Cette réserve nous affirmait qu'il n'était pas définitif. Il admettait des réclamations ultérieures.

2° Par une espèce de discernement de ce qui allait se passer, nous voyons que contrairement à ce qui se passe dans les Traités de Paix où tous les alliés

sont mêlés au même titre, de « Hautes Parties contractantes », ce point de l'armistice, discriminait les réclamations ultérieures de la plupart des Alliés et celle des Etats-Unis. La plupart des Alliés avaient donc le droit de réclamer postérieurement à l'insu et indépendamment des Etats-Unis.

3° La dernière partie du paragraphe ne traite pas, ou n'exige pas seulement des réparations, abstraitement, mais elle précise « *réparation des dommages* » et par dommages il faut entendre non pas exclusivement la reconstruction des villages et maisons détruites, mais encore toute sorte de dommages matériels et moraux, au sens large du mot, dans lequel rentrent parfaitement les frais de guerre, de la même façon que les réparations du droit privé comprendront aussi toutes sortes de frais, inclus les frais de justice.

Donc les dispositions les plus précises de l'armistice étaient plus que suffisantes, à faire tomber toute l'argumentation américaine.

Mais même si les faits énoncés par les délégués des Etats-Unis, avaient été exacts, l'armistice, par la place qu'il occupe dans le Droit International, ne pouvait pas avoir la qualité d'obliger les Alliés. On sait que l'armistice est conclu entre militaires et quoique ces militaires doivent avoir des mandats spéciaux, ses conventions, qui ne sont pas soumises à la ratification parlementaire, ne peuvent pas avoir plus de valeur qu'un autre traité non-ratifié. L'armistice n'est qu'une trêve nécessaire pour pouvoir rédiger le verdict de Paix. C'est un point que ne négligea pas la délégation française. Au surplus nous avons vu que dans cette occasion la remarque était inutile.

Mais avant tout et surtout, et ici renaît le caractère typique des verdicts de Paix, si l'Allemagne avait capitulé, c'est qu'elle se trouvait nettement vaincue. Les négociations de l'armistice, sur lesquelles les dernières déclarations du Général Weygand, dans son livre « *Le 11 Novembre* », apportent une lumière qui n'est pas négligeable, montrent clairement que la hâte de *Erzberger* pour faire cesser les opérations militaires n'était pas sans raison. L'Allemagne était justement vaincue, donc, elle devait se soumettre aux décisions unilatérales, toujours modifiables des pays alliés.

Ce fut ainsi que les négociations se déroulèrent.

Mais par une contradiction bizarre, la délégation américaine admettait le remboursement des frais de guerre pour la Belgique. Cette contradiction servit encore à affaiblir l'argumentation citée. Pour les délégués des Etats-Unis, seule la Belgique devait être remboursée des frais de guerre, car c'est seulement envers elle que la déclaration de guerre avait porté atteinte au Droit. L'Allemagne, disaient-ils, était bien libre de déclarer la guerre si elle le voulait, car aucune disposition du droit existant alors ne l'interdisait. C'est seulement envers la Belgique qu'elle était obligée en vertu des conventions de neutralité de 1831 et 1839, et obligée non seulement à les respecter mais aussi à les garantir. En raison de ces circonstances spéciales la Belgique seule devait être remboursée des frais de guerre.

Mais ce second argument tomba dès la première intervention de Lord Sumner. Il n'insista pas sur la question compliquée de la possibilité juridique qu'avait l'Allemagne, de déclarer la guerre, il ne retint que ceci. Si la Belgique doit être remboursée des

frais de guerre pour avoir défendu sa neutralité, donc le Droit, aussi l'Angleterre doit l'être également, elle qui n'est entrée dans la guerre que pour observer son obligation comme partie garante de cette neutralité, donc pour faire observer aussi ce Droit. L'argument était définitif.

Il était appuyé d'une série de citations historiques, lesquelles établissaient de nombreux exemples de la mise à la charge du vaincu par le vainqueur de ses propres dépenses de guerre.

Ainsi en 1815 : les Alliées qui sont alors l'Angleterre, l'Autriche, la Russie et la Prusse, exigent de la France le paiement de 700 millions représentant une partie de leurs frais de guerre.

En 1866, au Traité de Prague, après la courte guerre appelée des 6 semaines, l'Autriche doit payer à la Prusse comme partie de l'indemnité des frais de guerre 40 millions. En même temps la Prusse exigeait du Wurtemberg 8 millions de florins et la même somme de la Saxe.

En 1878, au traité de San Stefano, la Turquie est condamnée à payer à la Russie une somme calculée pour l'indemniser des frais de guerre. Et finalement, au traité de *Francfort 1871*, l'Allemagne exige de la France la somme énorme pour l'époque de 5 milliards destinée à couvrir les dépenses de guerre, selon les déclarations de Bismark.

La raison de la non-inclusion des frais de guerre dans le calcul des réparations, ne peut pas avoir pour cause le manque de principes juridiques suffisants. Ce qui fait défaut c'est la capacité du débiteur. En effet : la seconde sous-commission, constituée au sein de cette Commission des Réparations, qui devait examiner la capacité financière de l'Allemagne, forme

avec la première sous-commission qui examinait les montants des sommes à payer, un véritable mécanisme budgétaire. Une d'elles examine les dépenses, sommes à payer, l'autre les recettes, sommes qu'il est possible d'obtenir.

Mais si c'est une règle de science financière budgétaire, que la priorité du calcul des dépenses sur celui des recettes à cause de l'élasticité et de la facilité d'augmentation des ressources fiscales, et quoique cette règle ne soit pas absolue (et actuellement nous voyons des cas où la capacité contributive a atteint son maximum), il demeure clair que cette priorité n'était pas applicable à un cas tel que le nôtre, où la disproportion entre les sommes à payer et les ressources possibles était évidente. Les deux sous-commissions devaient travailler ensemble pour pouvoir aboutir à une décision admissible. Pour mieux dire, il fallait, réduire les sommes demandées. Et il fallait réduire fortement, car les expertises des financiers, avaient abouti à des échecs. Nous n'allons pas retracer les travaux de ces experts, mais disons seulement avec M. de Lapradelle, qu'en réalité on ne savait pas où on allait. Ainsi on aboutit à des différences de calcul telles que celles existant entre la délégation américaine et la délégation anglaise. Celle-ci donnait pour chiffre de capacité, 600 milliards de francs, tandis que les délégués des Etats-Unis la calculaient à 125 milliards. Après avoir fait quelques remarques à la délégation anglaise, celle-ci modifie son chiffre et le rabaisse à 250 milliards de francs. Avec des calculs si différents on ne pouvait aller nulle part.

C'est encore l'impossibilité même de s'entendre sur un chiffre maximum et un minimum qui détermi-

nera M. Dulles à demander l'institution d'une « *Commission de Réparations* » qui suivrait d'année en année la capacité financière de l'Allemagne en lui accordant le cas échéant même les remises nécessaires. L'institution de cette Commission équivalait à une répartition « *au prorata* ». En conséquence, il fallait calculer bas, et assurer avant tout le remboursement des dommages les plus sacrés. La reconstruction des terrains et des bâtiments dévastés, et les indemnités civiles se trouvaient au premier chef. On était forcé de renoncer aux frais de guerre.

C'est justement cette connaissance de la réalité, qui, quand l'affaire litigieuse fut soumise au Conseil Suprême Interallié, puis au Conseil Suprême de Guerre, évita les mauvais résultats d'une opposition trop dure entre les points de vue américain et allié, surtout anglais et une formule d'arrangement intervint grâce au Général *Smuts*. Elle consistait dans la renonciation des réparations dues aux frais de guerre, quoique en les conservant avec le nom « d'allocation », en ce qui concerne les sommes à toucher par les *Dominions*.

Tout ce processus se trouve retracé dans les articles 231 et 232 du Traité de Versailles. L'article 231, admet la responsabilité ou pour mieux dire impose à l'Allemagne la reconnaissance de sa responsabilité jointe à celles de ses alliés, pour « toutes les pertes et tous les dommages subis par les Gouvernements alliés et associés et ses nationaux en conséquence de la guerre ».

En conséquence, le verdict de Versailles, affirme le principe de la responsabilité de l'Allemagne pour toutes pertes et dommages subis tant par les Etats alliés que par ses nationaux, et dans cette responsa-

bilité il est hors de doute que les frais de guerre ont leur place.

Mais l'article suivant nous dit quelles sont les raisons pour lesquelles une partie seulement de ces pertes et dommages seront exigées. Ces raisons se résument dans ce que « Les Gouvernements alliés et associés reconnaissent que les ressources de l'Allemagne ne sont pas suffisantes..... pour assurer complètement réparation de toutes ces pertes et de tous ces dommages ».

Et les pertes et dommages inclus, sont énumérés dans les paragraphes suivants et dans l'annexe I. Le même processus se trouve dans les autres traités de Paix.

Donc, pour conclure : la Conférence de la Paix a bien admis, d'accord avec les prescriptions de Francisco de Vitoria et des autres auteurs de la doctrine du traité de *Paix-verdict*, le principe de l'obligation du « justement vaincu », de réparer toute sorte de dommages causés par son agression, tout en déterminant d'autorité, les classes de dommages qui bénéficieraient de l'ensemble des facultés de paiement des Etats vaincus. C'est un bon argument pour considérer les traités issus de cette Conférence comme des verdicts.

4° L'intention de la Conférence de la Paix a été de dicter des verdicts-justes, c'est-à-dire, susceptibles de procurer la Paix.

Après avoir vu les trois caractères extérieurs de la Conférence et des traités issus d'elle, c'est-à-dire avoir agi unilatéralement, avoir sanctionné les fautes personnelles commises et avoir imposé le principe de réparation des dommages injustement causés, les trois caractères formels, nous devons dire que les

autres caractères de fond, relèvent du même but d'établir une Paix véritable, de dicter un verdict juste. Ils sont trop connus, nous nous contentons de les énumérer.

1. Un des défauts des anciens Traités de Paix, était qu'ils contenaient comme dispositions, les annexions brutales ou les partages suivis d'annexions, méconnaissant le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. C'était la conquête, répudiée partout et contraire à l'obligation qu'imposait déjà Vitoria d'user de la Victoire avec modération et modestie chrétiennes. Or, les traités sortis de cette conférence ont reconnu amplement l'institution du Plébiscite international comme condition nécessaire aux partages et annexions territoriales. Exception faite du retour de l'Alsace-Lorraine, où le plébiscite était inutile, parce que le Traité de Versailles ne faisait que rétablir l'ordre juridique ébranlé par le Traité antérieur de Francfort, et de quelques autres cas où les intérêts économiques et parfois de très hauts intérêts politiques de Paix, lesquels ne doivent être jamais négligés par le juge qui veut fonder une paix durable, le Plébiscite International est établi à maintes reprises. Plébiscite du Sleswig, de la Prusse orientale, de la Haute-Silésie, de la Sarre. C'est un point qu'on ne saurait pas négliger.

2. En second lieu, si les autres traités de Paix ne faisaient que maintenir le *statu-quo* existant, quoique par exception, le Congrès de Vienne ait fondé la société des nations de l'Europe, les Traités de Paix, issus de cette conférence ont fondé la société des Etats du monde, mal nommée Société des Nations. Et le but de cette société ou ligue, établie par le Pacte est exprimé par son préambule.

« Considérant que pour développer la coopération entre les Nations et pour leur garantir la paix et la sûreté il importe ».

C'est un but de paix et de sûreté mutuelle que la Conférence poursuit, et l'adoption par ce pacte constitutif de la ligue des Nations, des mesures telles que celles qui visent le désarmement (A. 8 et 9); l'intégrité territoriale (A. 10); la solidarité pacifiste (A. 11); le règlement pacifique des conflits (A. 12, 13, 14 et 15); la punition des actes belliqueux (A. 16); et la négation de la souveraineté absolue des Etats en ce qui touche aux intérêts suprêmes de la communauté (A. 17), constitue l'aboutissement et en même temps un hommage pour les idées répandues antérieurement par Pierre Dubois, Crucé, l'Abbé Saint-Pierre, Bentham et les autres précurseurs de cette Société. C'est en vue d'établir une société nouvelle, et non pas pour satisfaire ses intérêts particuliers que les Etats réunis à cette Conférence travaillent. Et tous les traités-verdicts, prononcés par elle, porteront comme 26 premiers articles, les lignes générales de ce pacte.

3. En troisième lieu, pour la première fois dans l'histoire, les Hautes Parties jugeantes, considérant que la Paix n'est pas complète, si elle ne règne pas aussi dans l'intérieur de chaque Etat, ont établi l'Organisation Internationale du Travail, organe indépendant, autonome et à buts propres, qui, par une action internationale, s'efforce d'en finir avec les conflits irréductibles entre le capital et le travail, et en même temps d'assurer un moyen de vie confortable aux travailleurs. Les raisons de l'institution de cet organisme, sont aussi exprimées dans le préambule : « Attendu que la Société des Nations a pour

but d'établir la paix universelle et qu'une telle paix ne peut être fondée que sur la base de la justice sociale ». C'est un désir de paix intérieure, condition nécessaire pour la paix extérieure qui a poussé la Conférence à faire insérer dans tous les Traités faits par elle, une partie constituant cette organisation sans précédent.

4. Même en ce qui concerne les dispositions coloniales, la Conférence a créé une institution nouvelle : le Mandat International. L'indignité où tombèrent les agresseurs de 1914, les rendait incapables d'exercer une mission civilisatrice, pour laquelle ils avaient prouvé, ne pas avoir de titres suffisants. En conséquence, la France et l'Angleterre s'étaient déjà provisoirement partagé le Togo et le Cameroun, par des accords secrets en août 1914, mars et mai 1916. Mais à cette appropriation qui avait paru cupide, fut heureusement substituée, grâce à l'intervention des Etats-Unis, une espèce d'internationalisation, *le mandat*. C'est l'article 22 du Pacte, qui détermine le régime de la nouvelle institution. Non seulement, il impose aux Etats mandataires certaines obligations civilisatrices culturelles et pacificatrices, mais il établit un contrôle d'une Commission Permanente des Mandats, qui d'ailleurs l'a prouvé dans la pratique, réduit au minimum les chances des convoitises coloniales.

Conclusion : Nous voyons par ce que nous venons de dire, qu'à notre avis les traités de Paix, à la différence des autres traités, lesquels ont le même fondement que les contrats privés quoique les mêmes règles ne leur soient parfois pas applicables, (il existe en effet entre eux une différence de degré, attendu qu'ils réglementent des sphères de sociétés distinctes), ne peuvent pas être pour les raisons que

nous avons données, des traités ordinaires, ils relèvent du verdict. Mais pour que ce verdict de Paix soit vraiment tel, il faut deux conditions; d'abord que la partie ayant le droit ait gagné la guerre et soit en conséquence en situation de le prononcer, et en second lieu que son jugement soit juste, c'est-à-dire qu'en le rédigeant elle s'inspire des nécessités du droit plutôt que de son intérêt propre.

Cette théorie est déjà très ancienne, comme nous l'avons vu. Elle a son origine dans les théologiens catholiques et commence au Moyen Age, quoiqu'elle ait été perfectionnée avec Francisco de Vitoria. Elle est aussi vieille que le Droit International.

On peut lui opposer ceci, qu'elle est infiniment vague, comme étant basée sur le Droit Naturel. Mais on peut répondre avec des chances de succès. D'abord il demeure évident que quand une branche du Droit est jeune, telle que l'est le Droit des gens, elle ne saurait se passer des principes contenus dans cette philosophie du Droit. Ils lui sont nécessaires.

Mais même quand on trouve une lacune dans le Droit positif le mieux réglementé, il faut en appeler à cette philosophie. Et on l'appelle avec des garanties de réussir car le champ d'action du Droit peut être limité, tandis que celui de la Morale est infini.

On peut dire aussi d'elle qu'elle est inapplicable, car s'il est bien de parler de partie juste et injuste dans un conflit, très souvent personne ne sait de quel côté se trouve le droit.

A cela on peut répondre qu'il n'en est pas toujours ainsi. L'histoire nous montre d'innombrables cas, où la détermination de la partie juste est un jeu d'enfant. Mais même en admettant cette objection pour le passé, elle est inopérante pour l'avenir. Le Droit

International, quoiqu'il doive encore faire des progrès, est arrivé à un degré tel qu'il connaît des moyens suffisants pour déterminer qui est l'agresseur dans un conflit armé. Ces moyens ont été déterminés par le Protocole de Genève. Ils consistent dans ceci. Nous avons des organismes internationaux capables d'assurer la solution pacifique, avec des garanties de justice et d'impartialité, de toutes les sortes de conflits qui peuvent naître entre Etats de bonne foi. L'Etat qui n'admet pas le fonctionnement de ces organismes, ou qui ne se soumet point à leur décision doit être réputé l'agresseur. Et alors une fois connue la partie ayant le droit, la force de cette théorie ancienne renaît puissante. Elle peut en réalité être parfaitement applicable.

D'une force moindre, est l'objection qu'on peut lui adresser du chef de considérer qu'elle est trop avancée en disant que le Traité imposé par *l'injuste vainqueur* ne crée rien. Il est très regrettable que, suivant Voltaire, Dieu se tourne du côté des plus grands bataillons si ces bataillons n'ont que la force, mais il est plus regrettable encore d'admettre cette situation comme pouvant se stabiliser en droit. L'attente de l'opprimé sera parfois longue, mais l'injustice ne peut pas se consolider. L'Histoire le prouve.

C'est justement en considérant la faiblesse des objections possibles, et son application dans l'avenir que nous nous sommes rangés du côté de cette vieille théorie du Traité de Paix-verdict.

Nous avons vu enfin, que heureusement, les traités sortis de la Conférence de la Paix de Paris de 1919, représentent le modèle le mieux réussi de véritable verdict de Paix. Peut-être en sont-ils le premier exemple dans l'histoire de l'humanité.

Même s'ils ont été complétés par des Conventions postérieures, presque toutes rentrent dans son cercle. Mais parfois, certaines de ses dispositions n'ont pas été exécutées. D'autres ont été révisées. Il faut attacher à toutes ces modifications le même regret que nous aurions, si une juste sentence n'était pas exécutée. D'autre part, nous en avons un, parmi les verdicts prononcés par cette conférence, celui de Trianon du 4 juin 1920, qui est le seul où la discussion sur ses qualités soit acceptable. Et elle est admissible, parce qu'il contient des particularités que nous ne trouvons pas dans les autres traités. Les procédés employés ont été différents; la punition plus grande, le respect plus strict. C'est pour ces raisons là que l'étude d'ensemble de ce verdict, occupe la seconde partie de la Thèse.

DEUXIEME PARTIE

CHAPITRE PREMIER.

« Aperçu général sur le Traité de Trianon ».

Le Traité de Paix de Trianon, est le quatrième des traités élaborés par la Conférence de la Paix. Il fut signé le 4 juin 1920 et ratifié le même mois.

1° VIOLATION DE L'ARMISTICE.

Ce traité fut précédé par la demande d'armistice et accord du 3 novembre 1918, signé à Villa Giusti, près de Padoue, par les Commandements suprêmes des armées Austro-Hongroise et Italienne, cette dernière agissant d'après les instructions et au nom du Conseil Suprême de Guerre interallié à Paris. Cette qualité ressort à l'évidence du texte même de l'accord, qui ne parle jamais de l'armée italienne, mais toujours des armées alliées ou associées. Ses clauses engageaient donc tout l'ensemble des alliés. Ce traité d'armistice imposa à l'Autriche-Hongrie, l'obligation d'évacuer tout territoire envahi, excepté dans certains endroits où les alliés n'avaient pas jugé suffisante cette retraite jusqu'à la frontière, et où ils l'étendaient en conséquence jusqu'à une ligne de démarcation fixée qui souvent entraînait dans le vif du territoire autrichien. En outre, il déterminait l'occupation de certains points stratégiques.

Mais il faut remarquer, que la ligne de démarcation citée, ne s'appliquait qu'à l'Autriche, et en conséquence, en ce qui concerne la retraite de la Hongrie, elle ne devait s'étendre que jusqu'aux frontières politiques du pays, avec l'obligation de la part des armées alliées de s'arrêter à cette frontière.

C'est un point clairement établi par les pourparlers entre le délégué de l'armée austro-hongroise, général Von Weber, et le président de la délégation alliée, général Badoglio. C'est ainsi que le rapport du Général Von Weber, à son Commandement Suprême, déclare : « Le général Badoglio a déclaré qu'en ce qui concerne les fronts serbes et monténégrins, ainsi que du côté de la Roumanie, de l'Ukraine et de la Pologne, la ligne de démarcation à observer lors de l'évacuation de ces territoires concordait avec les frontières de la monarchie ».

Mais en fait, les clauses de cet armistice furent vite méconnues, car les troupes serbes d'un côté franchirent la frontière hongroise et les troupes roumaines de l'autre, bien que la Roumanie eût signé la Paix séparée de Bucarest, déclarèrent le 9 novembre de nouveau la guerre à l'Allemagne, et envahirent la Hongrie. Ces occupations furent d'ailleurs facilitées par la démobilisation des forces armées hongroises.

Cette occupation est nettement contraire aux dispositions de l'armistice, car, quoique dans son article 4 il reconnaisse aux alliés « la possibilité de se mouvoir librement par l'ensemble des routes, chemins de fer et voies fluviales des territoires austro-hongrois nécessaires » et le droit « d'occupation de tous les points stratégiques en Autriche-Hongrie et à tous moments jugés nécessaires par ces Puissances

pour rendre possibles toutes opérations militaires ou pour maintenir l'ordre », ce fut d'abord une occupation et pas un « mouvement », et en second lieu, il est inadmissible de considérer comme « point stratégique » tout le territoire envahi.

Le *Comte Karoly*, effrayé de cette occupation, se rendit à Belgrade pour essayer d'amener les alliés à faire cesser leurs opérations. De là sortit la Convention militaire réglant les conditions d'application pour la Hongrie, de l'armistice signé entre les Alliés et l'Autriche-Hongrie, convention qui détermine une nouvelle ligne de démarcation, ligne qui détache de la mère patrie de vastes territoires.

C'est ici que nous devons critiquer ces faits, tout en nous guidant avec la doctrine du verdict. En effet, si le traité de Paix dicté par le juste vainqueur, est un véritable verdict, l'armistice n'est que l'ensemble des mesures préventives qui rendent possible ce verdict, de même que l'arrestation et le désarmement du meurtrier qui sont ordonnés par la police au nom de la justice.

Mais, alors que personne n'oserait dépasser les termes de ces mesures, et la loi punit les agents qui le font, personne aussi ne peut admettre que même le juste vainqueur puisse méconnaître ou dépasser, les mesures dictées par lui, nécessaires pour obtenir la soumission de l'adversaire, sans en modifier aucune.

Si le juste vainqueur juge utile une modification de l'armistice, il est bien libre de le faire, mais avant cette modification il est tenu par sa décision antérieure.

En conséquence, l'occupation des territoires hongrois par les troupes serbes et roumaines, comme

étant contraire à l'armistice de Villa Giusti, constituait des actes illicites, réprouvables et la Convention de Belgrade, véritable armistice nouveau, et non pas, comme elle le prétend, veut seulement fixer les conditions d'application de l'armistice antérieure du 3 novembre, ne pourrait point les valider, étant un acte postérieur à de telles manières d'agir serbes et roumaines.

Cela d'autant plus que ces pays qui violaient cet armistice, représentaient la plus petite partie de l'opinion des Etats vainqueurs et il est même bien possible d'admettre, qu'ils agissaient à l'encontre des sentiments de la majorité de ces Etats.

Ces procédés furent condamnés, il est vrai *a posteriori*, par le Message du Président Wilson du 24 janvier 1919. Mais le point intéressant de ce message consiste dans l'affirmation que l'emploi de la force et l'occupation des territoires qu'on revendique unilatéralement, est de nature à diminuer la force des arguments qu'on exposera à la Conférence, « l'emploi de la force établit la présomption que ceux qui y ont recours doutent de la justice et de la validité de leurs revendications », « ils jettent ainsi une suspicion sur la solidité des titres qu'ils se proposent ensuite de faire valoir », déclare Wilson.

Ce message prouve à merveille le caractère judiciaire de la Conférence d'un côté, et d'un autre côté il montre que ces Etats, qui postérieurement se rendirent maîtres en propriété de ces territoires occupés, devaient se soumettre à la décision de la Conférence, devant laquelle ils devaient prouver la justice de leurs réclamations. Les Traités de Paix étaient donc imposés, aussi bien aux vaincus qu'aux réclamants.

Remarquons surtout ceci, que cette force ayant été employée, elle constituait un grave affaiblissement de la valeur des arguments juridiques, qui devaient déterminer les transferts territoriaux. C'est un point qui n'aurait jamais dû être négligé à la Conférence de la Paix.

Mais ce qui est plus important encore, c'est que le second armistice fut aussi méconnu. Le 3 décembre 1918, le chef de la Mission militaire alliée à Budapest adressa au Président du Conseil hongrois, une note par laquelle il invitait le gouvernement hongrois à retirer immédiatement ses troupes des pays slovaques, car disait la note, l'Etat Tchécoslovaque ayant été reconnu, a le droit d'occuper son territoire, ne fût-ce qu'à titre de belligérant armé participant à l'exécution de l'armistice qui a prévu l'occupation du territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise.

Une autre note, datée du 23 décembre, précisait les limites qualifiées d'historiques, que le Gouvernement Tchéque, exigeait comme appartenant à la Slovaquie.

Quand le gouvernement hongrois consulta le chef de la Mission militaire alliée à Budapest, sur le point qu'il prétendait que cette occupation était en contradiction avec l'accord de Belgrade, on lui répondit de la part du général commandant en chef des armées alliées en Orient, ce qui suit : « L'armistice signé par nous s'appliquait exclusivement au front de l'armée d'Orient et ne préjugait en rien des décisions prises par les Alliés sur d'autres fronts. En conséquence, l'Etat Tchéco-Slovaque, reconnu par les alliés, a droit de souveraineté absolue sur les ter-

ritoires qu'il a réoccupés dans les limites des frontières provisoires qui lui ont été fixées ».

Disons sur ces notes tout d'abord qu'il est inexact que le second armistice ait décidé l'occupation du territoire hongrois, et les mots de « *passage et même de séjour* » ne sont pas équivalents aux termes « d'occupation à titre permanent et jouissant d'une souveraineté absolue », car le terme séjour est essentiellement instable et temporaire, il n'est qu'un passage lent, tandis que l'occupation dont il s'agit, est une véritable stabilisation dans le pays.

D'autre part, la reconnaissance de l'Etat Tchéco-Slovaque n'entraînait pas essentiellement une occupation immédiate du territoire. Un Etat peut exister, sans qu'il soit forcé d'avoir pris effectivement possession de son domaine. L'Etat Tchéque a bien existé avant l'armistice, et néanmoins jamais il n'avait été, durant la guerre, le maître des Ministères de Prague. Donc sans porter atteinte à son existence il aurait bien pu continuer de cette manière quelques mois de plus.

Cette continuité aurait été en harmonie avec les principes judiciaires. Une chose est la reconnaissance d'un droit ou d'une situation juridique, et une autre chose bien différente, sa réalisation. Les tribunaux de Justice prononcent, par exemple, des obligations, des sommes à payer et ordonnent le congé à un locataire, mais pour les exécuter il faut des démarches spéciales et des actes nouveaux. Il faut un mandement nouveau du Juge.

Or, à cette occasion, sans traité et contrairement à l'armistice et simplement par une note traduisant la déclaration d'un commandant en chef, simple agent

d'exécution, *on a occupé définitivement ces territoires.*

Et la contradiction flagrante entre cette occupation et l'armistice est bien reconnue implicitement par la mise en point du général en chef, car il donne cette raison définitive, à savoir, que l'armistice ne s'appliquait qu'au front de l'armée d'Orient. Antal Ullein se demande à cette occasion : Combien d'armistices faut-il donc conclure pour arrêter enfin les hostilités entre deux parties belligérantes ? *Cette réponse en finissait avec la question.* Donc l'absence de fondement et la procédure suivie pour l'occupation de la Slovaquie, font de cet acte une infraction aux dispositions de l'armistice. Mais l'infraction ne vint pas seulement du côté de la Tchéco-Slovaquie, car les troupes serbes agirent de même. Le Gouvernement hongrois dans une note adressée à la Mission militaire alliée, le 28 décembre 1918, prévint celle-ci que l'armée serbe avait occupé les villes de Muraköz et Csaktornya et après avoir franchi la Mur et envahi Alsò-Lendva, se dirigeait vers le Nord. Après avoir constaté ces faits, le Gouvernement hongrois élevait une protestation raisonnable, fondée sur la violation de l'armistice.

La réponse donnée fut celle-ci : « La prétention qu'émet le Gouvernement hongrois d'avoir à donner son avis dans les décisions à prendre au sujet du tracé définitif de la ligne de démarcation, ne saurait être acceptée. La théorie soutenue par le Gouvernement hongrois serait juste en temps de Paix, et s'il s'agissait de régler définitivement des détails de frontières entre deux peuples voisins. Mais tel n'est point le cas. La Hongrie vaincue a demandé à déposer les armes et l'Entente victorieuse a exigé pour se proté-

ger contre un retour offensif possible l'occupation d'une partie du territoire hongrois ».

Cette réponse contient une part de vérité, mais elle ne peut pas être totalement acceptée. Il est vrai que les alliés, justes vainqueurs, ont le droit de dicter les mesures nécessaires de garantie, que doit contenir tout armistice, mais une fois qu'ils l'ont fait, ils sont liés par elles, tant qu'elles ne sont pas changées par un autre armistice différent. Or, nous avons déjà émis l'avis que ni le premier ni le second armistices, n'autorisaient une occupation de ce genre.

En outre, il est hors de sujet de dire ou de parler de réglementation de frontières. Cette réglementation, le Gouvernement Hongrois l'acceptait bien comme étant l'œuvre de la Conférence. Ce qu'il demandait, c'était purement et simplement, le respect des clauses de l'armistice.

Le prétendu danger d'un retour offensif des Hongrois, doit être aussi écarté, car nous le savons bien, à cette époque, l'armée hongroise avait été démobilisée.

Ainsi du côté Serbe, il y eût aussi une infraction aux clauses de l'armistice. Les Roumains se comportèrent de même. D'ailleurs il semble bien établi qu'ils avaient cette idée, qu'ils pouvaient occuper tout ce qu'ils désiraient. L'obligation de s'arrêter au point déterminé par l'armistice, n'existait pas pour eux. Et même, ils n'admettaient point de discussion sur cette question. Ainsi l'ordre aux troupes N° 107, du 20-12-1918 dit : « Les commandements hongrois doivent être retirés sans hésitation des localités qui seront évacuées et occupées par des troupes Roumaines, sans entrer en discussion sur les ordres qui seront donnés par le Gouvernement roumain ». Donc,

l'ordre donné par un gouvernement qui ne représentait qu'une infime partie du pouvoir jugeant de tous les alliés, primait toutes les dispositions antérieures et précises de ce corps d'alliés.

Nous devons conclure sur ce point en disant, que les clauses du premier armistice, aussi bien que celles du second, en ce qui concerne les limites territoriales d'avance des troupes furent violées par la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Serbie, et cette violation aurait du affaiblir leurs plaidoyers devant l'œuvre de la Conférence de la Paix. D'autant plus qu'elle eût une grande influence sur le déclenchement de la situation anarchique créée par la Dictature de Bela-Kun, véritable fléau, origine à son tour des malheurs causés par l'occupation subséquente de l'armée roumaine.

C'est M. Paul-Boncour, qui parlant à la Chambre française des horreurs de cette politique soviétique, considère comme responsable « la politique de l'Entente qui l'a rendue possible, inévitable ».

Cette opinion de l'illustre ministre français, a besoin d'une mise au point, qui englobe toute la procédure du Traité de Trianon.

Il demeure évident que le rôle essentiel de juges qui correspondait aux pays vainqueurs, fut exercé surtout par les principales puissances, comme meilleurs représentants de la majorité de l'opinion et du pouvoir des peuples, qui constituaient à cette époque, la communauté internationale. Donc, le traité de Trianon fut aussi bien imposé aux vaincus qu'aux autres Etats intéressés, la Roumanie, la Serbie et la Tchécoslovaquie. Mais il reste d'un autre côté bien établi, que si ces Etats intéressés, ne remplirent pas le moins du monde, le rôle de Juges, ils monopolisèrent

celui de témoins. Toutes les dispositions de ce Traité, ou beaucoup d'entre elles, ne sont basées que sur la transcription littérale de ces témoignages. Or, l'existence d'un témoin récusable est plus redoutable pour la juste issue d'un procès que celle d'un juge intéressé, car la position du témoin est moins notoire, donc plus dangereuse. Et c'est justement ce qui se passa dans l'élaboration du verdict de Trianon. Les principales puissances qui souvent négligèrent leurs intérêts propres en hommage à la justice, dans les verdicts où elles-mêmes étaient intéressées, n'eurent point du tout la fermeté de s'opposer à certaines demandes des petits camarades de lutte, là où leur intérêt n'apparaissait pas. Toutes leurs prétentions furent admises paternellement. C'est là que sont toutes les différences du Traité de Paix de Trianon avec les autres traités issus de la même Conférence.

De là viennent les points faibles de ce Traité. Ils n'ont d'autre origine que la nonchalance des véritables juges. Ceux-ci n'ont fait que traduire les demandes d'une des parties en cause. Le Traité de Paix de Trianon est l'œuvre directe de la Conférence, mais aussi l'œuvre indirecte de la Petite Entente. C'est cette dernière qui compte.

Sous cette réserve, il faut admettre la culpabilité de l'Entente que signale M. Boncour, sur la situation créée à la Hongrie, et qui a déterminé l'œuvre de Bela-Kun. Il est vrai que le Traité de Paix n'existait pas quand elle survint, mais déjà on devinait ses termes.

En outre, le 26 février 1919, la Conférence avait reconnu et même approuvé les agissements des troupes de la Petite Entente, contre les dispositions de l'armistice, sa propre œuvre, car elle ordonna à

cette date l'établissement d'une zone neutre de 50 km. qui permit encore d'avancer de 70 km. l'occupation du territoire hongrois, par les troupes roumaines.

Cette reconnaissance lamentable, n'était que le préambule de ce qui devait suivre.

Donc cette influence des pressions roumaines, serbes et tchèques, eût, de l'avis de M. Paul-Boncour, une grande influence sur la situation hongroise, qui détermina l'arrivée de Bela-Kun.

Cette donnée, non plus, n'aurait du être jamais négligée par la Conférence de Paris, car les conséquences en furent très dures.

S'il est vrai que Bela-Kun ne put jamais, à cause du bon sens de la pensée hongroise, développer tout son programme, et en conséquence piller les fortunes privées, il demeure certain que la fortune publique fut anéantie, prodiguée. En outre des gaspillages d'administrations, ne retenons que ceci qui prouve la philanthropie des représentants du soviétisme : Des comptes du Trésor Hongrois, il ressort que Bela-Kun et ses acolytes ont fait passer en Autriche et en Allemagne 197 millions de couronnes-or pour les mettre en sûreté ; et ils ont réparti 29 millions de couronnes à leurs acolytes. On ne peut pas facilement calculer ce que put coûter à la Hongrie, cette dictature, en tout cas, il faut l'évaluer très haut. Mais si la maladie était mauvaise, le remède fut encore pire. L'occupation roumaine du pays constitua un véritable pillage. Les roumains entrèrent non en policiers, mais en vainqueurs au sens ancien du mot, et les désordres ne furent pas l'œuvre seule des soldats, mais aussi des officiers.

La valeur des objets de toute sorte envoyés en Roumanie (biens, meubles, machines, cheptel, argent

des caisses publiques) furent évalués par la Commission Interalliée nommée par la S. D. N. à plus de *trois milliards cent cinquante millions de francs-or*, et encore il faut penser que cette évaluation peut être bien au-dessous de la vérité.

Répétons encore que cette violation de l'armistice et les conséquences déplorables qui en résultèrent, ne durent être jamais oubliées, pendant qu'on rédigeait le verdict de Trianon.

2° CONTENU DU TRAITÉ.

Le contenu de ce Traité de Paix est le suivant : Les 26 premiers articles ont trait à la constitution de la Société des Nations. Ces articles figurent dans tous les traités de Paix. Leur insertion, en outre, des conséquences pacifistes non négligeables, a sur notre point de vue une importance exceptionnelle, car dans son article 19, cette S. D. N. admet bien le principe de la révision des traités, et de ce terme traité, on ne doit pas écarter, les traités de Paix desquels il forme partie. Mieux encore, on peut dire que cet article vise essentiellement les Traités de Paix issus de la Conférence de la Paix de Paris. Même, on peut affirmer qu'il ne s'applique qu'à eux, car les autres traités ont des règles applicables en ce qui concerne leur révision telles que la règle « *Rebus sic stantibus* », mais on peut se demander si un verdict tel que le traité de Trianon peut être capable de révision, car la fin de non recevoir paraît évidente en face d'une « *res judicata* ».

Mais il faut s'entendre sur le terme de « *res judicata* ». Il faut le compléter par le « *pro veritate ha-*

betur ». Cet axiome juridique veut dire tout simplement que la chose jugée est chose démontrée, qu'elle vaut titre formel.

Elle s'applique essentiellement, là où il existe un pouvoir juridique organisé. Mieux encore son propre domaine est spécialement la justice civile. Et il l'est à cause de la tranquillité, dont a besoin la société, qui ne peut être exposée à une continuité de doutes sur la Justice des jugements. C'est ainsi que presque dans toutes les législations du monde, l'action en demande de révision du procès à raison de la découverte d'un fait nouveau, se prescrit après un laps de temps relativement court, dans les jugements civils. Par contre, dans la justice criminelle, elle est imprescriptible, et nombreux sont les cas où un condamné injustement a été mis en liberté, après que les tribunaux ont reconnu — très à posteriori — leur erreur. Et partout la loi accorde dans ces cas de fortes indemnités.

Les verdicts de Paix, étant essentiellement de nature punitive, ils devaient donc relever de la justice criminelle, et en conséquence admettre le principe de l'imprescriptibilité de l'action en révision, d'autant plus que les chances d'erreur étaient nombreuses, vue la complexité des problèmes à solutionner.

C'est justement ce qu'a fait la Conférence de la Paix en insérant dans les traités faits par elle, cet article 19 qui prévoit leur révision. Et cette révision sur instances de l'Assemblée de la S. D. N., participe du caractère de la révision par découverte d'un fait nouveau. Ce fait nouveau peut être, la certitude que le traité est « inapplicable, ou qu'il met en péril la paix du monde ». Il n'est pas question, de méconnaissance ou de violation du Droit Inter-

national par le traité en question, mais simplement de faits tels que son inapplicabilité ou la mise en danger de la paix du monde.

Si nous n'affirmons pas, que la procédure de révision de l'article 19 du Traité de Trianon, s'applique exclusivement à lui, nous pouvons certainement dire, qu'il est visé par elle.

C'est justement cette procédure de révision, qui a le plus d'importance, dans l'insertion du pacte de la S. D. N., dans le Traité de Trianon.

Les dispositions contenant la création de l'organisation internationale du travail, rentrent aussi dans les causes du Traité de Trianon. Cette entrée renforce le caractère de véritable verdict, comme nous l'avons dit, de ce Traité. Elle constitue une invitation à adhérer à la S. D. N. et subsidiairement en vertu de l'article 387, à l'Organisation Internationale du Travail.

La Hongrie ayant accepté ces invitations forme partie de ces organisme, depuis 1922.

Questions territoriales.

Les dispositions les plus importantes du Traité de Trianon, sont celles ayant trait aux questions territoriales.

Les nouvelles frontières de la Hongrie, sont décrites dans l'article 27, dont les dispositions se trouvent renforcées par la renonciation formelle de la Hongrie, aux territoires adjugés à ses voisins. L'article 36 se réfère à l'Italie, l'article 42 à l'Etat serbe-croate-slovène, l'article 45 à la Roumanie, l'article 49 à la Tchéco-Slovaquie, l'article 59 au *Fiume* l'article 71 à l'Autriche et l'article 75 à tous les autres territoires qui : « situés au-delà des frontières ac-

tuelles de la Hongrie, ne sont l'objet d'aucune autre stipulation ».

Comme il y avait des Etats nouvellement créés, il fallait d'abord les reconnaître, pour pouvoir passer un acte juridique avec eux. C'est ce que fait le Traité de Trianon, dont les articles 41 et 48, contiennent la reconnaissance des Etats serbe-croate-slovène et tchéco-slovaque respectivement en précisant que ce dernier comprendra aussi, « le territoire autonome des Ruthènes, au sud des Carpathes ».

Toutes ces dispositions territoriales sont complétées par la « *renonciation à tous droits et titres* » sur les territoires respectifs, en faveur des Etats appelés à succéder. Et même encore l'article 75, oblige la Hongrie à se conformer aux dispositions que les alliés prendront ultérieurement sur le territoire de Fiume « notamment en ce qui concerne la nationalité des habitants ». Cet article montre mieux que nul autre le caractère que le verdict de Paix doit avoir dans sa négociation, c'est-à-dire d'être unilatéral.

Ces articles contiennent d'abord une grande erreur, quand ils disent que ces territoires transférés appartenaient à l'ancienne monarchie austro-hongroise. Cela est inexact car la Hongrie dans le régime dualiste, constituait un véritable Etat avec un Parlement et un Gouvernement à part. Cette considération de la Hongrie comme un simple rouage de l'Empire autrichien, a de l'avis de *M. Ullein* « donné naissance à erreur et a occasionné de graves conséquences dans l'appréciation du processus de dislocation de la Monarchie ».

Les frontières décrites dans l'article 27, avaient ce caractère d'être provisoires. Vu la multiplicité d'élé-

ments *ethniques* enchevêtrés, le tracé des frontières ne pouvait être fait, que par un organisme siégeant sur le terrain. Ce fut la raison de l'existence des *Commissions de délimitation* des frontières. L'article 29 dit ceci : « Elles auront tout pouvoir, non seulement pour la détermination des fractions définies sous le nom de « ligne à déterminer sur le terrain, mais encore si un des Etats intéressés en fait la demande et si la Commission en approuve l'opportunité, pour la révision des fractions définies par des limites administratives (sauf pour les frontières Internationales, où le rôle des Commission se bornera au récolement des poteaux ou des bornes).

Donc, la Conférence de la Paix se considérant comme impuissante à déterminer les frontières d'un trait de plume, et manifestant les plus hauts désirs de bien faire le tracé des frontières, abdiqua ce rôle aux mains des dites Commissions. En conséquence la valeur de la délimitation de l'article 27 du traité, n'est pas supérieure à *un modèle à titre indicatif*. Le même article impose à ces Commissions de faire le tracé, « en tenant compte autant que possible des limites administratives et des intérêts économiques locaux », et stipule que les décisions seront prises à la majorité.

C'est donc une louable idée de justice qui a présidé à la rédaction de ces lignes de conduite des Commissions de délimitation. Nous verrons ailleurs, comment elles ont agi.

Renforçons ce que nous disions sur la pensée de la Conférence en ce qui concerne le tracé des frontières, par la citation de la lettre d'envoi de M. Millerand, alors Président de la Conférence des Ambassadeurs, au Président de la délégation hongroise à

la Conférence de la Paix, datée le 6 mai 1926. Dans cette lettre, véritable proclamation au nom des puissances alliées et associées, il déclare que, ces puissances ayant pensé à la possibilité que les frontières définies dans le traité de paix ne correspondent pas aux exigences ethnographiques ou économiques, des pays en cause, il est de rigueur que, une fois les Commissions de délimitation au travail : « aussitôt qu'elles découvrent une injustice, qui serait d'intérêt général d'être effacée » proposent au Conseil de la S. D. N., et celui-ci l'accepte, une rectification amiable de la première délimitation. Et la lettre finit « Les puissances alliées et associées sont d'accord, sur le point que, cette méthode fournira les moyens convenables, pour corriger dans la délimitation des frontières, toute injustice contre laquelle des objections non sans fondement pourraient être élevées ».

Cette lettre d'envoi, véritable monopole de la Hongrie, nous exprime la pensée juste des principales puissances, de ne point créer d'irrédentismes, et de délimiter les frontières selon les exigences ethniques et économiques. En outre, nous disons que cette lettre est un monopole de la Hongrie, car nulle autre nation parmi celles qui ont été jugées après la guerre, ne la possède. C'est une des particularités du Traité de Trianon qui le différencie des autres traités de Paix. C'est un engagement formel de la part des puissances alliées de respecter les éléments ethniques et les exigences économiques. Nous indiquons ailleurs comment les Commissions ont agi; ne retenons pour le moment que cette idée de justice qui se dégage de l'article 27 du Traité de Trianon, véritable palliatif à la non-existence de plébiscite, pour le

transfert de territoires si grands, et de son complément définitif, la lettre d'envoi de M. Millerand.

Sans entrer maintenant dans l'étude des processus des tracés des frontières, constatons les résultats de ce tracé. La Hongrie, qui selon *Elisée Reclus*, constituait « une véritable *unité* géographique et une des parties de l'Europe qui présentent l'ensemble, le plus homogène et le plus compact », a été réellement morcelée par le Traité de Paix.

La Hongrie d'avant-guerre avec ses 325.411 km² de superficie et ses 20.886.487 habitants, ne possède après le verdict de Paix, que 92.833 km² de superficie et 7.606.971 habitants. La perte est respectivement du 71,5 % et du 63 %.

Cette mutilation est réellement considérable. Au surplus elle s'est faite sans l'existence d'aucune espèce de plébiscite. Il n'y a qu'un cas où on ait fait appel au plébiscite mais même il n'était pas prévu par le traité de Paix, c'est le Plébiscite de la ville de Sopron. Un protocole signé à Venise le 19 octobre 1921, par les représentants de l'Autriche, la Hongrie et l'Italie, décidait que la Hongrie retournerait sans aucune discussion, le territoire connu sous le nom de Hongrie-Occidentale ou Burgenland avec cette condition qu'un plébiscite eût lieu dans la part de ce district près de la ville de Sopron. D'après le résultat du Plébiscite, qui eu lieu le 14 décembre 1921 et fut favorable à la Hongrie, on permit à celle-ci de garder le district près de Sopron, en vertu de la décision de la Conférence des Ambassadeurs, le 21 décembre 1921. Donc, la seule fois, où l'on a osé consulter le peuple hongrois sur une question territoriale, le résultat a été favorable à la Hongrie. C'est un fait qui a contribué à affaiblir la thèse de ceux qui ne per-

mirent point la réalisation du Plébiscite d'annexion.

Le territoire démembré (232.578 km²), et la population perdue (13,272.516 h.) ont correspondu à des accroissements au profit de : la Roumanie, qui a vu passer son territoire de 130.177 km² à 294.967 km², et sa population de 7.234.919 h. à 16.500.000 h. (y compris la Bessarabie); de la *Tchéco-Slovaquie*, où d'après les mêmes statistiques tchèques, de 1921 les sujets chèques et moraves, n'occupent que le 48 % du total de la population, dans lequel total rentrent plus de 750.000 hongrois et de la *Yougoslavie*, laquelle d'une superficie de 48. 303 km² et d'une population de 2.901.000 h. (Serbie 1910), est amenée à avoir 248. 987 km² et 12.017.323 h. comme chiffres respectifs. Le Traité de Paix a en outre laissé plus de 472.400 hongrois en territoire serbe et presque 1 million et demi en domaine roumain. *Au surplus l'Autriche a bénéficié du Burgenland.*

Ces transferts de territoires qui eurent des conséquences économiques lamentables, comme nous venons de le dire, se firent sans aucun plébiscite, sans aucune consultation populaire. Ce fait grave mérite un chapitre séparé, dans la suite.

Minorités.

Mais si des territoires si étendus, furent transportés d'autorité, sous la souveraineté d'Etats divers, quoique l'article 29 du traité et la lettre d'envoi de M. Millerand aient eu l'intention de respecter les éléments ethniques, au moins ceux situés près des frontières à tracer, le Traité de Trianon comme palliatif, impose aux Etats successeurs la protection des minorités là où elles existent.

Ainsi l'article 44 dit « l'Etat Serbe-Croate-Slovène,

reconnait et confirme vis-à-vis de la Hongrie, son engagement d'agréer l'insertion dans un traité conclu avec les principales puissances Alliées et Associées, des dispositions jugées nécessaires par ces puissances pour protéger dans l'Etat Serbe-Croate-Slovène, les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race ou la religion, ainsi que pour protéger la liberté de transit et un régime de commerce équitable pour les autres nations ». « Des conventions ultérieures régleront toutes questions qui ne seraient pas réglées par le présent traité et qui pourraient faire naître la cession du territoire » (en exécution de ces articles... la Yougoslavie à Saint-Germain, le 10 septembre 1919 et la Roumanie à Paris, le 9 décembre 1919, *signèrent* des traités protégeant ces minorités).

Et l'article 47, impose les mêmes obligations à la Roumanie.

En ce qui concerne la Tchéco-Slovaquie, c'est le Traité de Saint-Germain-en-Laye, qui détermine cette protection surtout dans le *territoire de la Ruthénie*, en stipulant dans ses articles 10, 11, 12 et 13, que = (A 10) « La Tchéco-Slovaquie s'engage à organiser le territoire des Ruthènes... sous la forme d'une unité autonome à l'intérieur de l'Etat Tchéco-Slovaque, munie de la plus large autonomie compatible avec l'unité de l'Etat Tchéco-Slovaque » (A 11) « Le territoire des Ruthènes au sud des Carpathes, sera doté d'une diète autonome. La dite Diète exercera le pouvoir législatif en matière de langue, d'instruction et de la religion ainsi que pour les questions d'administration locale... », et (A 13) « La Tchéco-Slovaquie garantit au territoire des Ru-

thènes une représentation équitable dans l'Assemblée législative de la république tchéco-slovaque.

Or, ce traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919, qui stipule l'autonomie accordée aux territoires ruthènes, ne peut pas être pour la Hongrie, comme dit M. Ullein, une « *res inter alios acta* », car les alliés s'y réfèrent dans la lettre d'envoi, dans laquelle ils arrivent même à promettre que les Ruthènes auront le moyen « de faire connaître publiquement leurs désirs » et que « les alliés prêteront l'attention la plus sérieuse aux vœux que ces populations pourront formuler à l'avenir » (*c'était une promesse de plébiscite*), et que l'autonomie dont les Ruthènes devaient bénéficier a été expressément soulignée lors des débats de ratification du traité de Trianon.

La section VII du traité de Trianon est relative aux clauses concernant la nationalité. Ces dispositions sont presque identiques à celles contenues dans les autres traités de Paix. Ainsi elles sont identiques à celles du traité de Saint-Germain, avec cette seule différence que les articles 71, 72, 73, 74, 75 et 7 de ce traité ne se trouvent pas dans le traité de Trianon. Leur étude n'offre aucun intérêt spécial (sauf en ce qui concerne les questions de propriété immobilière, qui donnèrent suite à la grave question des expropriés hongrois).

Par contre il y a d'autres articles qui montrent parfaitement le caractère de verdict en prononçant de véritables peines ou en prenant certaines mesures préventives. De ces mesures relève l'article 73, qui détermine l'indépendance inaliénable de la Hongrie. Mais si cette indépendance forcée, est parfaitement compréhensible pour l'Autriche à cause du danger que supposent la race et l'idéologie des Au-

trichiens, à tendances nettement germaniques, et leur union à la nation allemande, craintes non sans fondement, comme on l'a vu avec la tentative de *l'Anschluss*, échouée justement en vertu de cette indépendance forcée, et qui actuellement se dirige avec des moyens plus ou moins détournés, vers une assimilation juridique des deux pays, craintes encore renforcées par le péril hitlérien, cet article est de trop, en ce qui concerne la Hongrie, car on interdit par lui à la Hongrie de renoncer au seul avantage qu'elle a eu réellement du traité de Paix, c'est-à-dire à son indépendance. L'indépendance de la nation hongroise était demandée presque à l'unanimité par ses citoyens dans l'ancien régime dualiste. Ces aspirations ont trop coûté à la Hongrie, et ces souvenirs sont encore trop bien marqués pour y renoncer seulement pour une simple question d'amour-propre. Si l'Autriche a usé de tous les moyens possibles pour détourner l'effet de l'article qui y correspond, la Hongrie a observé, de même qu'elle observait toutes les autres clauses du traité, un respect strict de son indépendance et jamais au cours des années qui se sont écoulées après la guerre, les grandes puissances n'ont eu la moindre inquiétude, sur l'existence ni d'un *Anschluss*, ni d'une assimilation juridique, prélude d'autres assimilations, ni d'un mouvement hitlérien. Les organes non officiels hongrois ont seulement élevé de temps en temps, de respectueuses protestations adressées à l'opinion publique mondiale, pour la situation dans laquelle ils se trouvaient, mais ces protestations venues toujours des milieux non officiels ne sont interdites par rien, surtout si on accomplit le verdict avec le respect exem-

plaire de toutes ses clauses, comme l'ont fait les Hongrois.

Réparations.

Les mêmes clauses existent dans le Traité de Trianon que dans les autres traités de paix en ce qui concerne le principe des réparations; nous trouvons dans le Traité de Trianon la même responsabilité pour toutes les pertes et les dommages subis, et la même reconnaissance dans l'article 162, de l'impossibilité où se trouve la Hongrie à cause d'autres dispositions du traité de paix, de supporter entièrement toute l'étendue de cette responsabilité.

Nous devons affirmer que l'impossibilité où se trouvait la Hongrie à faire face à toute cette responsabilité, ressort aux yeux de tous et elle est beaucoup plus marquée que chez les autres pays jugés.

Non seulement les dégâts causés par les invasions des troupes de la petite Entente, et par la dictature de Bela-Kun, et l'intervention roumaine subséquente, étaient énormes, mais au surplus le démembrement de la Hongrie lui enlevait les principales sources de richesse économique. Une perte de 72 % du territoire, doit avoir nécessairement pour conséquence, un bouleversement économique très sensible. Tous les Etats du monde tâchent d'adapter leurs richesses internes aux besoins de leur population, afin d'aboutir à une unité économique intérieure. La Hongrie d'avant-guerre avait bien réussi à établir cette unité. La perte de 72% de son territoire l'obligea à modifier et à commencer de nouveau le travail de reconstruction économique, qu'elle avait réussi auparavant.

Mais les biens appartenant à l'Etat hongrois, qui lui étaient enlevés par le déplacement des frontières,

représentaient à eux seuls une valeur minima de 344 milliards de couronnes-or, selon l'évaluation de la commission de réparations.

La perte économique de la Hongrie, conséquence de son démembrement, peut être calculée comme suit : les 80 % de son industrie, les 60 % de sa production de blé, les 58 % de sa production de betteraves, les 40 % de sa production de seigle, les 83 % de ses forêts et les 95 % de ses forces hydrauliques. Elle n'a conservé que les 70 % de sa production de houille et les 70 1/4 % de son lignite et s'est vue privée d'autre part de la majeure partie de son minerais de fer et de la presque totalité de sa production de sel, pétrole, argent, plomb et zinc.

A ces énormes pertes dans les facultés vitales de la Hongrie, il faut ajouter le rapatriement de 500.000 hongrois, en majeure partie fonctionnaires hongrois renvoyés des territoires cédés, afflux de population qui ne devaient apporter à la Hongrie qui avait besoin d'agriculteurs et non de bourgeois, que de lourdes charges sans aucune compensation.

Et pour en finir avec cette situation, disons que les facultés du contribuable étaient presque épuisées à cause du système d'impôts excessivement lourds, qui même à l'heure actuelle absorbe les 33 % du revenu national.

Malgré l'existence de toutes ces raisons, le traité de Paix a imposé à la Hongrie, en vertu de la décision 2797 de la Commission des Réparation, en date du 21 février 1924, le paiement de 210 millions de francs-or et des réparations en nature. Cette décision fut complétée par les dispositions de « *l'accord relatif aux obligations résultant du traité de Trianon* » signé à Paris le 28 avril 1930, premier accord.

Cet accord stipule que la Hongrie confirme son obligation de payer les sommes prescrites par la Commission des Réparations, et s'engage au titre de créances spéciales qui ont leur fondement dans le dit traité, à verser annuellement une somme forfaitaire de *135 millions* de couronnes-or, pendant les années 1944-1966, en même temps qu'elle renonce à toutes ses créances contre les puissances qui sont ses créancières.

Déjà les créances de la Hongrie sur l'Allemagne (Article 196 du Traité de Trianon) et celle de l'Allemagne sur la Hongrie (261 du Traité de Versailles), avaient été annulées par l'accord de la Haye du 20 janvier 1930. La Hongrie dans l'article 10 de cet accord accepte l'annulation, et on décide de même, pour les créances de la Hongrie sur la Bulgarie et l'Autriche (A. 196 du Traité de Trianon) et vice-versa (A. 213 du Traité de Saint-Germain) et (145 du Traité de Neuilly).

Ces annulations de créances, constituent un pas ferme vers la reconstruction de l'économie Dano-bienne.

Mais ce qui caractérise les bases de cet accord, c'est de prendre de très sûres garanties pour le paiement de ces réparations, car l'article 7 stipule que la Hongrie s'engage à réserver sur ses revenus d'Etat à partir de la mise en vigueur de cet accord une recette annuelle au moins égale aux *150 %* des paiements annuels mentionnés à l'article 1^{er}, et si elle ne réalise pas ce paiement, elle doit constituer immédiatement en gage cette recette, tout en laissant à un accord avec la *B. R. I.* la faculté de déterminer les modalités de constitution et de gestion de ce gage.

En outre, cet accord de Paris décide que les comptes de la Commission des Réparations avec la Hongrie seront considérés comme clos et sans effet à la date de sa signature, et que les pouvoirs de cette Commission des Réparations seront transférés à la *B. R. I.*

L'intervention du moratoire Hoover, et sa mise en vigueur le 19 juillet 1931 a rendu impossible l'accomplissement de tous les points de cet accord, mais l'application de cet accord dans l'avenir reste incertain, pas impossible. Il est à souhaiter que toutes ces opérations soient liquidées, pour le bien-être de l'économie européenne. Mais pour cela il faut de beaux gestes, tels que celui fait par la France à Lausanne en 1932.

Malgré les souhaits de ces liquidations désirables, nous devons noter ici, que le Traité de Triano, comme tous les autres traités issus de la Conférence de la Paix de Paris, a bien admis conformément au caractère de verdict du Traité de Paix, l'obligation pour la Hongrie de réparer les torts injustement faits par elle.

L'article 200 du traité de Paix a obligé la Hongrie à ne pas soumettre aucun pays allié ou associé, à un régime douanier ou commercial, plus défavorable que celui octroyé à un autre Etat quelconque, et aussi à ne pas établir de différences au détriment d'un pays allié ou associé quel qu'il soit. Cet article complété par l'art. 203, constitue le traitement de la nation la plus favorisée qui est imposé à la Hongrie en faveur de tous les alliés.

En outre l'article 205, établit la réalisation d'arrangements spéciaux avec l'Autriche et la Tchécoslovaquie, pour établir un régime douanier spécial.

Cet article entrainait dans la bonne voie qui consiste à faciliter les échanges entre les pays Danubiens, trop découpés par les traités. Il faut seulement déplore que cette obligation ne s'étende qu'à une période de 5 ans.

Nous trouvons en outre dans le traité de Trianon, toutes les clauses communes aux autres traités élaborés par la Conférence. Ainsi, les clauses militaires, les clauses spéciales aux territoires transférés (A. 246 et s.), les dispositions relatives à la nationalité, l'institution des Tribunaux Arbitraux Mixtes (A. 239) qui ont joué un rôle si grand dans la question des optants Hongrois. Mais elles n'offrent pas un intérêt spécial à notre point de vue.

C'est ainsi qu'en constatant d'abord la violation de l'armistice par la Serbie et Tchéco-Slovaquie et par la Roumanie et ses conséquences funestes pour la Hongrie, et d'autre part relevant le caractère de verdict du traité de Paix de Trianon, nous devons traiter les trois questions cruciales du dit traité :

1° Les transferts territoriaux et la non-existence de Plébiscite.

2° Le problème minoritaire.

3° Le problème économique.

Mais auparavant, il faut étudier la responsabilité de la Hongrie dans le déclenchement de la guerre.

CHAPITRE II.

« La responsabilité de la Hongrie dans le déclenchement de la guerre ».

Le verdict de Paix étant un jugement qui tout en s'inspirant des désirs d'établir une paix stable, doit contenir le châtiment des responsables de l'agression armée, il semble évident que ce châtiment doit être en relation avec l'étendue de cette responsabilité, car la proportionnalité entre le crime et la punition, est un principe de la plus élémentaire des morales. Dans cette voie nous devons dire que la Hongrie se trouve dans une situation particulière en ce qui concerne la responsabilité qui lui incombe dans le déclenchement de la dernière guerre.

Elle a fait bien cette guerre à côté des puissances coupables et de ce chef elle a encouru une responsabilité, mais cette responsabilité ne saurait jamais être comparable à celles des autres nations alliées à elle, car si elle est bien entrée en guerre ce n'est ni de son initiative, ni de sa volonté. C'est seulement comme conséquence du régime politique dans lequel elle se trouvait malgré sa volonté. On aurait pu quand même exiger d'elle un acte héroïque qui briserait ce régime, au moment de l'explosion du conflit, mais les actes héroïques ne se répètent pas tous les jours et ne peuvent donner lieu, quand ils ne sont pas réalisés, qu'à une responsabilité limitée.

C'est justement cette responsabilité minime qui incombe à la Hongrie dans le déclanchement de la guerre de 1914.

Le 28 juin 1914, l'archiduc François-Ferdinand était assassiné à Sarajevo. Ce fut l'origine du conflit. Pour mieux dire, ce fut le prétexte du conflit. Tout le monde reconnaît aujourd'hui que les vues politiques des cabinets ministériels à Berlin et surtout à Vienne, étaient très sombres, et qu'on prédisait plus ou moins clairement une catastrophe. De nombreuses conjectures différentes ont été lancées sur les responsables de ce meurtre. Elles naissent des façons mystérieuses et obscures dans lesquelles il a été commis et plus encore de la figure aussi mystérieuse du prince assassiné. La fixation au 28 juin, jour en Serbie du *Vidovdan*, le jour de la Saint Guy, soit l'anniversaire de cette bataille de Kossovo où sombra en 1339 l'empire serbe du moyen-âge, comme date de terminaison des fêtes qui célébraient la visite de l'héritier de l'empire autrichien, la longue préparation de ce voyage tant de fois déplacé et modifié, les innombrables lettres anonymes et les multiples avis officiels, tels que ceux du comte Tisza, du ministre serbe à Vienne, M. Sovanovich, et même de l'archevêque de Sarajevo, Mgr. Stadler, annonçant le danger de ce voyage, la presque absence de police à Sarajevo et l'attitude bizarre du gouverneur Potiorek qui pourtant s'était offert comme garant de la sécurité du prince; toutes ces circonstances jointes à son mariage morganatique avec la Comtesse Sophie Chotek, à ses projets de réforme de l'Empire diversement interprétés et à l'échec des conclusions de l'enquête sur l'attentat, ont donné lieu à une abondante littérature, dont une partie ne manque pas

de faire responsable de cet événement la Nation Hongroise dans la personne de ses ministres.

Cette opinion est inadmissible. D'abord rappelons la multiplicité d'opinions sur la culpabilité de ce meurtre. Cette diversité de critères et le caractère grotesque de quelques-uns, enlève une grande partie de leur valeur aux arguments lancés par ceux qui parlent de la culpabilité hongroise.

On a voulu expliquer la catastrophe de Sarajévo par une conspiration de Palais ourdie par l'Autriche et l'Allemagne contre l'Archiduc en raison de sa politique slavophile. Il n'était pas dans l'intérêt de la race allemande d'accorder aux peuples slaves la place à laquelle ils avaient droit. C'est donc le pangermanisme qui aurait armé le bras de *Prinsip*. Et ce pangermanisme marcherait d'accord avec la pensée de la camarilla de Vienne. Cette opinion est encore soutenue aujourd'hui. Certains sans l'adopter entièrement laissent entendre comme *M. Wicklam Steed* « que la suppression de l'héritier présomptif et de son épouse par des conspirateurs bosniques ou serbes était envisagée sans défaveur par les Habsbourg ».

Mais il est clair qu'on ne peut pas fonder une accusation si grave sur la seule existence d'un intérêt chez les Cours de Berlin et Vienne, de faire disparaître le dit Prince et le seul fondement de cette opinion n'est justement que cette présomption, car ni de l'enquête ni d'aucun document quel qu'il soit ne ressort cette culpabilité. Autre chose est la satisfaction avec laquelle la nouvelle de l'attentat fut reçue dans ces Cours, mais on ne peut pas assimiler ceux qui acceptent avec plaisir un meurtre avec ceux qui l'ont commis, car dans ce cas les prisons seraient

insuffisantes à recevoir un nombre si grand d'assassins.

Il ne faut pas non plus s'attacher aux suppositions gratuites d'après lesquelles il faudrait rendre coupable du crime de Sarajevo les Anglais, les Russes, les Jésuites ou la Papauté. Qu'il suffise de mentionner ces thèses sans même les discuter. Le fait qu'on ait incriminé les Jésuites et les franc-maçons à la fois nous paraît les absoudre également tous deux. S'il est bien évident que la disparition de l'archiduc favorisait les intérêts des francs-maçons, tandis qu'elle contrariait ceux des Jésuites, cela ne prouve rien, car, comme dit M. Muret il faut bien qu'un crime politique profite à quelqu'un.

Plus extravagants encore sont les rapports qu'on a voulu établir entre le meurtre de Sarajevo et certains mystères, réminiscence des temps anciens. On a prétendu que l'assassin Printsip était le fils illégitime de l'archiduchesse Stéphanie, épouse de l'archiduc héritier Rodolphe. Les mauvaises relations entre ces deux époux sont bien connues. Mais néanmoins, elle aurait résolu de faire assassiner François-Ferdinand, parce qu'elle avait acquis la conviction qu'il était le seul instigateur du guet-apens de Meyerling.

Et dans ce but elle n'aurait pas hésité à armer le bras de son propre fils. Cette version est originaire des milieux slaves, acharnés à déconsidérer les Habsbourg, et cette circonstance jointe à son extravagance nous amène à rejeter cette opinion.

Non moins absurde est l'hypothèse, d'après laquelle Printsip aurait tué François-Ferdinand sur l'ordre d'une femme née des amours de l'archiduc Rodolphe et de Marie Vetsera. Sur cette hypothèse on fit une assez grande campagne de presse et elle

découle des racontars de Sir Basil Thompson, chef de la Scotland Yard, dans son livre *Queen People*. Un grand mystère se forma autour de la figure d'une certaine collégienne élevée dans un couvent américain, laquelle de fil en aiguille, s'était mise en tête qu'elle devait le jour à l'archiduc Rodolphe. Sir Basil Thompson lui ayant démontré l'absurdité de cette présomption, elle fondit en larmes. Elle avait annoncé à la police qu'elle se suiciderait et tint parole.

Jamais son identité ne fut fixée. Mais ces racontars de roman feuilleton ne peuvent pas être même examinés, car la personnalité de Printsip fut parfaitement déterminée.

Si des imputations aussi extravagantes ont été lancées sur la culpabilité de l'assassinat du Prince héritier, il ne faut pas nous étonner que quelques-unes aussi tombent sur les dirigeants hongrois, spécialement sur la personne du comte Tisza. On a soupçonné les Hongrois d'avoir agi avec la complicité des Pangermanistes de l'Allemagne. Quand François-Ferdinand arriva à l'hôtel de ville de Sarajevo, après le premier attentat il aurait prononcé ces mots recueillis par M. Cokorilo, représentant du « Times » : « Je comprends maintenant pourquoi le comte Tisza m'avait conseillé de renoncer à ce voyage ». Certains, ont cru déduire de ces mots que le premier ministre hongrois, connaissait la préparation de l'attentat. Or, cette déduction est absurde, car si le comte Tisza avait présidé à la préparation de l'événement, il se serait bien abstenu de l'annoncer. Ce qui paraît se déduire de cette indication du comte, c'est qu'il connaissait le danger du voyage et loyalement avait prévenu, selon son devoir, le prince héritier. C'est d'ailleurs celui-ci qui se refusa à sus-

pendre son voyage, faisant un geste de courage. Il n'y a rien d'étonnant, à ce qu'après le premier attentat il se souvint du bon conseil du ministre hongrois.

D'autres ont prétendu rendre responsable le comte Tisza, eu égard du contrôle de la police de Bosnie qui lui incombait. Il y aurait eu négligence de sa part, sinon culpabilité. Mais il faut remarquer que le voyage était essentiellement militaire et en conséquence c'était à l'autorité militaire qu'appartenait la garde de la personne de l'auguste visiteur. C'est justement de la part des chefs militaires, du gouverneur Potiorek, et du prince même que découle cette négligence.

Il y avait près de 70.000 hommes mobilisés dans la région de Sarajevo, et on ne pensa point ni à faire barrer la route où devait passer le cortège, ni même à distraire une poignée d'hommes pour servir d'escorte à l'héritier. La mauvaise organisation de la parade et les faits si lamentables, comme celui de l'erreur dans le changement d'itinéraire, incombent à Potiorek. Et enfin une grande partie de cette négligence retombe sur la victime même, car elle refusa de faire le parcours en carrosse fermé et escorté, insistant fortement pour se servir d'une auto découverte.

Quant à la connaissance de ce voyage, rappelons les mots prononcés par le même comte Tisza, à la Chambre de Budapest, pour défendre le ministre *Bilinski*, « l'héritier présomptif considérait tellement son voyage en Bosnie comme une tournée d'inspection militaire que ni le gouvernement de Vienne, ni celui de Budapest ne furent prévenus de ce déplacement. Le ministre commun des finances lui.

même n'avait obtenu aucun renseignement sur l'itinéraire de l'héritier du trône ». Cette défense ne permet point de conclure que si personne n'avait pas prévenu les ministres de Vienne et de Budapest, ils pouvaient rester les bras croisés, car c'est aux propres gouvernants qu'incombe l'initiative; elle sert seulement à montrer, qu'à l'autorité militaire incombait la garde du prince, et personne n'a jamais osé, mettre en doute la loyauté de l'autorité militaire.

C'est surtout sur l'intérêt des magyars de faire disparaître le prince héritier, que se sont principalement fondées les criminelles imputations sur leur responsabilité.

Les opinions slavophiles du prince héritier, et ses idées d'enlever la Transylvanie du domaine de la Couronne de Saint-Etienne sont bien connues. Il n'y a aucun doute que l'existence de François-Ferdinand, gênait la politique de Budapest. C'est uniquement sur cette circonstance que se sont fondées les opinions, telles que celle de *M. Raoul Chélar*d. Pour cet auteur, c'est le comte Tisza qui aurait patiemment tissé la toile d'araignée où s'empêtrèrent François-Ferdinand et son épouse, car les « présomptions », dit-il, en faveur de cette culpabilité sont très fortes. Il faut avoir du courage pour lancer une accusation si grave, si on avoue n'avoir pour preuves que des « présomptions ». Dans quel système de procédure du monde a-t-on admis la culpabilité d'une personne par la seule existence de « présomptions » ?

Ni de l'enquête de Wiesner, ni des déclarations du même Printsip, ni du compte rendu du procès, ni d'aucun document produit ne ressort le moins du monde, non pas seulement une preuve, mais plus

encore un commencement de preuve de cette responsabilité hongroise. S'il faut rejeter avec énergie des affirmations telles que celles de la campagne commencée le lendemain même du meurtre, par une certaine partie de la presse (telle celle du journal hongrois de langue allemande, le *Pester Lloyd* qui disait que « l'Évangile National » des Serbes était l'assassinat, et que l'auteur direct de l'événement était tout le peuple serbe, représenté par son gouvernement), il semble bien établi aujourd'hui, que les seuls responsables du crime, sont certaines sociétés secrètes serbes, tolérées il est vrai avec mansuétude par le gouvernement Serbe. Il faut remarquer que nous ne voulons pas déduire de cette mansuétude la moindre responsabilité serbe, car quoiqu'elle existât, elle aurait été balayée par la réponse satisfaisante à l'ultimatum austro-hongrois.

C'est donc les agissements de certaines sociétés secrètes extrémistes serbes, telles que la « *Bela-Ruka* » (Main Blanche), et de certains fonctionnaires serbes, (dont d'ailleurs quelques-uns d'entre eux furent exécutés) et non pas du peuple ni du gouvernement serbe, qui déterminèrent cet assassinat qui devait leur coûter si cher.

Si devant des faits aussi précis que ceux-ci, on ne possède pour fonder sa grave accusation que des « présomptions », comment allons-nous qualifier autrement que déplacée et sans l'ombre de fondement l'imputation de M. Chélaré ?

Autre chose est, l'indifférence et même la sympathie avec laquelle fut reçue la nouvelle de l'attentat, par la cour de Budapest et par le bureau du comte Tisza. C'était un ennemi de moins, et personne ne peut oser donner aucune responsabilité à une autre

personne, pour s'être réjoui de la mort d'un adversaire. C'est très humain.

Si on doit écarter la responsabilité hongroise dans l'assassinat de Sarajevo, on doit faire de même avec celle de l'ultimatum qui détermina la Grande-Guerre. La nation hongroise représentée à Vienne par le premier ministre, le comte Tisza, fut la seule à s'opposer à l'écrasement de la Serbie et à l'envoi de l'inacceptable ultimatum qui détermina le conflit. Si à la longue elle dut céder et apposer sa signature à l'acte criminel, la seule cause en fut l'influence du militarisme autrichien, la diplomatie de Vienne et de Berlin, et surtout le régime politique dans lequel elle se trouvait, régime d'union avec l'Autriche et ses tendances, et régime qui n'avait été accepté que par le seul argument de la force.

La politique extérieure de l'Empire, était déjà dirigée par le comte Berchtold, plus complètement Berchtold, Von et Zu Ungartschitz, Fratting et Pullitz, Ministre de la Maison Royale et Impériale, Ministre des Affaires Etrangères. Il était à cette époque, devant un Empereur affaibli par l'âge et une Cour corrompue, le véritable maître de l'Empire. D'ailleurs il faut le reconnaître, il avait sur ses épaules des échecs récents. La paix de Bucarest et les deux mobilisations pour rien, jointes à la protection par Berlin, de la Roumanie et de la Grèce étaient pour lui de graves fautes à réparer.

L'assassinat de Sarajevo constituait pour lui une belle occasion de prendre une revanche. La collaboration de Berlin, cette fois « entièrement assurée » et les rapports militaires qui décidaient « qu'il faut moins d'un mois pour se débarrasser de la Serbie », rendaient l'occasion merveilleuse.

Si à ces données nous ajoutons, ses vues diplomatiques, nous ne serons pas étonnés de lire la lettre qu'il envoya à son ambassadeur à Rome. « Pour le moment j'ai l'impression d'avoir été désigné par la Providence pour faire partie des ministres qui désireraient faire la paix et qui durent du Cardinal Fleury à Lambsdorff, faire une politique de guerre, avec plus de succès, il faut l'espérer ».

En face de cette figure d'homme impérialiste et fou en même temps, s'en dresse une autre, celle du représentant de la Hongrie, le comte Stefan Tisza. Lui qui d'ailleurs n'a pas l'air d'un pacifiste, étant le meilleur escrimeur et le meilleur orateur sans contredit, courageux et tenace en même temps, lui qui pourtant devait être le plus intéressé à la disparition du prince héritier, avec tous les dangers que sa présence constituait pour la Hongrie, est néanmoins le seul et le premier à protester contre les desseins du cabinet de Vienne.

Sachant d'avance l'insuccès de sa démarche près de Berchtold, il s'adresse à l'Empereur directement le 1^{er} juillet : « Je ne puis approuver l'intention du comte Berchtold de se baser sur le forfait de Sarajevo pour en finir avec la Serbie. Je n'ai pas dissimulé au comte Berchtold que je tenais cela pour une très lourde faute et que je n'y participerai en rien. 1^o) Nous n'avons pas jusqu'à présent de preuves suffisantes pour pouvoir engager la responsabilité de la Serbie et pour provoquer une guerre avec cet Etat, malgré les éclaircissements plutôt satisfaisants donnés par le gouvernement serbe... ».

Donc, premier mouvement de protestation contre la politique menée par Berchtold. Ces efforts de faire prévaloir son opinion pacifiste, se continuent encore

avec tout son élan, le 7 juillet dans l'historique Conseil des Ministres pour les affaires communes.

Voici un extrait du procès-verbal de cette séance :
« En tous cas, expose le comte Tisza, nous devrions d'abord formuler des sommations contre la Serbie et ne lui adresser un ultimatum que dans le cas où elle ne les remplirait pas. Ces sommations devraient être dures, mais non inacceptables. Si la Serbie les acceptait nous aurions un succès diplomatique qui augmenterait notre prestige auprès des Etats Balkaniques. Si cependant on refusait nos sommations, il consentirait lui aussi à une action militaire, mais il tiendrait à faire remarquer dès maintenant.... qu'en outre lui, en sa qualité de Président de Conseil Hongrois ne pourrait jamais admettre que la monarchie annexe une partie de la Serbie ».

Cette opinion du comte Tisza se heurta aux réponses suivantes. Le ministre de la guerre *Von Krobatin*, dit « un succès diplomatique n'a aucune valeur » ; « au point de vue militaire j'insiste sur ce fait qu'il serait plus avantageux de faire la guerre dès maintenant ». Le comte *Sturgkh*, président du Conseil, va même plus loin, « il serait bon d'éloigner la dynastie serbe et de donner la couronne à un prince européen ». On voit donc, de quelle manière était étouffée la parole de Tisza, mais celui-ci dans un suprême effort de bon sens, s'exprima avec ces paroles mi-menaçantes, mi-sommatoires : « J'ai été le premier à dire que les revendications devaient être sévères. Mais si nous laissons voir notre intention de les formuler inacceptables, nous serons dans l'impossibilité de droit de déclarer la guerre. Si on ne tient pas compte de mon point de vue, je ne réponds pas des conséquences ! ».

Et n'hésitant ni à se contredire ni à mentir, pourvu que l'acte criminel et fou en même temps ne s'accomplisse, il arrive même à rendre responsable *Bi-linski* du crime de Sarajevo.

On voit donc les efforts faits par Tisza dans ce Conseil de Ministres, pour amener ses collègues à des vues de justice et de droit.

Le jour suivant il insiste (8 juillet), de nouveau près de l'Empereur, dans un rapport à lui adressé. Il dit entre autres choses ce qui suit : « Il devrait être adressé à la Serbie une note d'un ton catégorique, mais non comminatoire, dans laquelle devraient être énumérées nos plaintes concrètes accompagnées de nos demandes précises. Mon devoir sera de fixer dans le Conseil des Ministres convoqué pour demain, l'attitude du Cabinet hongrois, pour le moment je ne puis déclarer qu'en mon propre nom, que malgré mon dévouement pour le Service de Votre Majesté ou pour mieux dire, précisément en raison de ce dévouement je ne puis accepter ma part de responsabilité pour la solution comportant une guerre d'agression ».

On doit déduire de ces documents irréfutables que la position du comte Tisza, représentant de la Hongrie au cabinet de Vienne, avant son départ pour Budapest le 10 juillet 1914, peut être résumée dans ces 4 points : 1°) Opposition irréductible aux projets d'anéantissement de la Serbie défendus par le Comte Berchtold. 2°) Au premier juillet, mise en doute de la culpabilité serbe dans l'attentat de Sarajevo, plus tard par suite d'influences obscures, admission de cette culpabilité, mais en précisant qu'elle ne devait être punie que par l'envoi d'une note, « *d'un ton catégorique, mais non comminatoire* »,

capable d'être facilement acceptée et déterminant dans ce cas un simple succès diplomatique. 3°) Au cas où cette note facilement acceptable, serait unilatéralement rejetée, consentement aux opérations militaires, mais en précisant qu'elles n'auraient jamais pour but une annexion quelconque de territoire serbe. 4°) Refus d'engager sa responsabilité dans le cas où son point de vue ne serait pas accepté. On voit bien clairement, qu'à cette date, on ne pourrait pas attribuer à la Hongrie la moindre part des responsabilités dans les menées agressives du cabinet autrichien. Tout cela permettait de supposer, qu'une rupture éclaterait entre Tisza et Berchtold, mais elle n'arriva point.

Nous devons maintenant voir quelles sont les raisons qui ont déterminé un changement d'avis, ou pour mieux dire un changement d'expression, chez le comte Tisza, quand il revint de Budapest une semaine plus tard, et qui ont déterminé l'apposition de sa signature au mémorable ultimatum.

La première raison est constituée par les pressions provenant de l'attitude de Berlin. Il demeure bien établi, que la nouvelle de l'attentat ne causa pas la moindre peine en Allemagne. On dit que le Kronprinz, n'interrompit pas même sa partie de tennis. Quant à Guillaume II, quand un télégramme lui apprit à Kiel l'événement, il prononça ces mots qui déterminaient parfaitement le chemin à suivre. « Il va me falloir maintenant recommencer depuis le commencement ». Maximilien Harden, énuméra avec complaisance dans la *Zukunft* les raisons que l'Allemagne avait de se consoler. « L'Autriche-Hongrie écrivait-il, se réjouit maintenant d'un héritier présomptif, que n'entravent point des chagrins domes-

tiques, des préjugés et une défiance innée ». Le pan-germaniste Paul Rohrbach déclara avec cynisme « la mort de l'archiduc doit être considérée comme un bienfait ».

Avec un champ si bien préparé, il n'est pas étonnant que le travail du comte Hoyos, devint facile. Lui qui devait plaider à Berlin, la thèse de Berchtold n'y trouva pas la moindre résistance. Quand il remit à Guillaume le message personnel adressé à lui, par François-Joseph, et qui contenait entre autres choses ceci « la paix ne pourra devenir une certitude que lorsque la Serbie disparaîtra des Balkans en tant que facteur puissance », il écouta des lèvres de l'Empereur après sa lecture, ces paroles, « Je comprends très bien comme il serait pénible pour l'empereur François-Joseph, dont on connaît l'esprit pacifiste, de marcher sur la Serbie, mais si on a reconnu à Vienne la nécessité d'une démonstration belliqueuse à l'égard de la Serbie, il serait regrettable à mon avis que l'Autriche-Hongrie ne tirât pas partie des circonstances présentes si favorables à elle ». Dans la même réunion, quand l'empereur apprit que l'ambassadeur d'Allemagne à Vienne, *Von Tschirschky-Bögendorf* avait exprimé des tendances méfiantes de la part de l'Allemagne, il s'écria très irrité : « Qui l'a autorisé, c'est idiot, cela ne le regarde pas... Il faut se débarrasser des Serbes, et même bientôt ! Maintenant ou jamais ! ».

Le soir même Guillaume, sans prendre avis du chancelier d'Empire, transmet des ordres à l'ambassadeur à Vienne, il lui dit « le mieux serait encore de marcher immédiatement contre la Serbie », et le comte Hoyos qui est là, s'exclame plein de satisfaction : « Nous allons anéantir la Serbie ».

On voit bien clairement, quelle était la position prise par l'Allemagne, depuis le commencement des négociations. Elle devait peser bien lourdement sur l'esprit de Tisza. D'autant plus que la pensée du ministre hongrois fut même balancée par Guillaume lui-même. C'est ainsi que quand le 1^{er} juillet son ambassadeur à Vienne lui écrit, que « Berchtold se plaint encore de l'attitude du comte Tisza, qui l'empêche d'agir énergiquement contre la Serbie », il s'exclama, « Après ce qui vient de se passer !... Quelle naïveté ! ».

Ces points qui précisent bien clairement la part de responsabilité qui incombe à l'Allemagne dans le conflit, furent les armes les plus puissantes employées par Berchtold, pour convaincre Tisza. Les mots si souvent répétés devant lui, disant qu'on avait l'appui de l'armée la plus forte du monde, que Berlin laissait « carte blanche », contribuèrent à guider le bras de Tisza quand il apposa sa signature au bas de l'ultimatum car, pourquoi résister si la résistance ne conduisait à rien ?, pourquoi s'opposer si l'opposition de la nation hongroise, pouvait avoir pour résultat peut-être de lui faire partager la punition avec les Serbes ¹.

La seconde raison, c'est la lecture d'un document menaçant, d'un appel impérieux de l'Etat-Major au ministre des Affaires Etrangères. Il contient ceci : « Il faut éviter toutes démarches et mises en scènes diplomatiques qui, en faisant traîner les choses en longueur, donnerait le temps aux adversaires de prendre les mesures militaires nécessaires... si on se

(1) Le comte Tisza précisa d'ailleurs dans une de ses lettres adressée à l'ambassadeur d'Allemagne à Vienne, que la Monarchie n'avait entrepris son action contre la Serbie, qu'après y avoir été encouragée par l'Allemagne.

décide à une démarche, alors en considération des intérêts militaires, celle-ci devrait être faite en une seule fois et sous la forme d'un ultimatum à courte échéance ».

Quelques fragments trouvés dans sa correspondance nous démontrent que la lecture de ce document fut une des principales causes, qui le poussèrent à la signature de l'ultimatum. D'ailleurs il proclame qu'on l'informa en outre de l'excursion de Sassonoff et de Bratiano en Transylvanie. Il savait aussi qu'un accord secret avait été conclu à cette occasion, promettant à la Roumanie l'annexion de la Transylvanie si elle acceptait d'aider la Russie en cas de guerre. Il demeure probable que les milieux militaires, usèrent de toutes les exagérations pour faire naître chez Tisza toutes les haines possibles contre la Russie, en lui rappelant même l'intervention de 1848. D'ailleurs il faut le reconnaître, si nous faisons crédit aux documents diplomatiques de la Russie des Tsars publiés par les *Soviets*, on trouve deux lettres faisant allusion à cet arrangement secret. Dans l'une c'est le baron Schilling qui rappelle à la mémoire de M. Diamandi, ministre de Roumanie à Saint-Pétersbourg, l'accord formel conclu en territoire hongrois entre Sassonoff et Bratiano. Dans la seconde lettre, c'est Sassonoff lui-même qui fait dire, le 28 juillet 1914, à Bratiano par l'intermédiaire du ministre de Russie à Bucarest, que s'il oubliait la parole et se tournait contre la Russie, il le dénoncerait comme « le pire des imposteurs ».

La connaissance de ces faits fut naturellement une cause déterminante des changements d'attitude du comte Tisza, si nous supposons comme il semble na-

turel d'ailleurs, qu'ils furent amplifiés par les pâroles des dirigeants diplomates et militaires.

D'ailleurs il faut le croire, l'appel de l'Etat-Major avait à lui seul assez de force pour faire céder le plus entêté des pacifistes, si nous considérons ce que valait une épée dans l'ancien Empire autrichien.

L'historien allemand Emil Ludwig laisse entendre comme cause possible de ce revirement le désir de gagner grâce à la guerre, les élections qui malgré les millions de couronnes dépensées à des fins de corruption, menaçaient dangereusement l'oligarchie de Budapest, ou bien l'influence de ses familiers, grands seigneurs féodaux, qui voudraient bien profiter de l'assassinat de leur prince héritier pour combattre leurs concurrents, les Serbes. Mais il faut admettre cette opinion avec beaucoup de réserve, car tout d'abord, la guerre offrait pour la stabilité du statu quo de la couronne de Saint-Etienne plus de danger qu'autre chose, et d'autre part le désir du bien-être de son peuple était chez Tisza assez profond pour ne pas l'exposer, seulement à cause de ses sympathies.

Non, ce n'est pas dans cette voie qu'on doit marcher. Il faut remarquer comme troisième et dernière cause de ce revirement, le régime politique dans lequel se trouvait la Hongrie malgré sa volonté. Ce régime consistait en ceci : le gouvernement des affaires appartenait en fait exclusivement à Vienne et les imperfections de la politique étrangère viennoise sont bien connues. Suivant cette ligne de conduite, les observations de Tisza ne furent l'objet d'aucune attention. C'est ainsi que si l'empereur François-Joseph avait en principe les mêmes opinions pacifistes que le ministre hongrois, il suivit au pied de la lettre, conformément à un principe presque reconnu de droit

constitutionnel coutumier, les indications du comte Berchtold ou « *comte de la guerre* » suivant Ludwig. Conséquence, tandis que Tisza à Budapest exposait sa politique de paix aux ministres de la Hongrie, François-Joseph ratifiait en même temps à Vienne le projet de guerre de son ministre de l'Extérieur.

D'un autre côté, l'opinion publique qui formait l'ambiance viennoise, était unanimement guerrière, et les journaux répétaient si souvent en parlant des Serbes ces qualificatifs de « *canailles* », « *bandits* », « *assassins* », « *voleurs de moutons* », que toute résistance devenait inutile. Le concours de tous ces éléments, *collaboration encourageante de l'Allemagne, influences militaires, craintes exagérées devant lui de la Russie, régime politique qui rendait impuissante son influence, ambiance politique étouffante à Vienne* ont rendu possible, le changement non d'avis, mais d'attitude du comte Tisza et l'apposition de sa signature au criminel ultimatum.

Cette signature engageait la responsabilité de toute la nation hongroise, mais de la lecture de ces lignes on déduit facilement la position différente des représentants de l'Autriche et de l'Allemagne et de ceux de la Hongrie. La persistance des opinions pacifistes du ministre hongrois, dès le moment de l'assassinat de Sarajevo, à travers les Conseils des ministres et de ses rapports à l'Empereur, jusqu'au Conseil du 19 juillet 1914, où ces opinions furent étouffées par les éléments que nous venons de citer, était de nature non de faire acquitter purement et simplement la Hongrie; mais au moins, de la faire traiter avec une grande bienveillance, et mieux que l'Autriche et l'Allemagne, car cela consiste une grave injustice que de

traiter tous les auteurs d'un délit sur le même pied d'égalité, s'il y a entre eux des différences relatives à l'instigation et à la préparation du délit, et beaucoup plus encore si un des auteurs n'a agi que par suite d'une situation qu'il détestait, ce qui est justement le cas de la Hongrie.

Mais, remarquons-le fortement, il ne faut pas négliger non plus l'œuvre qui appartient à chacun, dans la rédaction même de l'ultimatum. Cette remarque a la plus haute importance pour la Hongrie, en ce qui concerne les questions territoriales. Le Comte Tisza a bien signé l'ultimatum, mais il ne l'a signé qu'à une condition, c'est-à-dire que la guerre à entreprendre ne devait jamais comporter aucune annexion de territoire serbe, que jamais cette guerre ne devait être une guerre de conquête. Ce fait est prouvé par le procès-verbal du Conseil des Ministres, tenu à Vienne le 19 juillet 1914. Il dit « Le Président du Conseil des Ministres de Hongrie prie les assistants de prendre la décision dont, ainsi qu'il l'a accentué lors des derniers pourparlers, il faut défendre l'assentiment du gouvernement royal de Hongrie à toute action. Le Conseil des Ministres avait en effet encore, à déclarer à l'unanimité, qu'à l'action contre la Serbie n'est lié aucun plan de conquête pour la Monarchie et que, en dehors des rectifications de frontières, exigées par des raisons militaires, on ne peut pas annexer aucun morceau de la Serbie. Il doit inébranlablement s'en tenir à ce qu'une telle décision soit prise à l'unanimité ».

Le comte lui-même s'est justement vanté de l'attitude prise par lui dans ce Conseil des Ministres. Dans une lettre confidentielle adressée à l'historien hongrois Henri Marczali, le 25 janvier 1918, il écrit :

« J'ai d'abord soutenu que notre démarche à Belgrade ne devait pas avoir pour objet un ultimatum, puis j'ai dû accepter l'envoi immédiat de l'ultimatum réclamé par tous. Toutefois, j'ai réussi à adoucir le texte de cette note et dans le Conseil des Ministres du 19 juillet j'ai fait accepter à l'unanimité les décisions suivantes : 1°) Si l'Entente ne se mêle pas à notre guerre avec la Serbie, il nous faudra garantir l'intégrité territoriale de ce pays : 2°) Si la guerre devient générale, nous devons déclarer que sauf quelques rectifications stratégiques, nous ne désirons annexer aucun territoire serbe ».

Cette position du comte Tisza qui a été comparée par *Emil Ludwig*, à celle d'un prince héritier qui va se mésallier et qui doit renoncer à tous les droits de ses enfants avant leur naissance, nous avons dit qu'elle offre un haut intérêt au point de vue des questions territoriales.

En effet, la guerre étant une lutte, le plus élémentaire des principes de l'honneur, exige qu'on ne traite pas l'adversaire vaincu, plus durement que ce qu'il avait l'intention de faire, dans le cas où il aurait été le vainqueur.

Mais plus important encore est le fait de la tardive connaissance de ces actes, du comte Tisza. L'opposition que le ministre hongrois, fit à la guerre, resta longtemps un secret d'Etat que le principal intéressé sut garder jusqu'à sa mort, car sa conscience lui disait que l'intérêt de la Patrie exigeait son silence. C'est ici l'occasion de citer, les paroles des écrivains *Jérôme et Jean Tharaud* : « le drame de sa destinée c'est moins son lugubre assassinat que le cas de conscience d'une beauté morale qui l'a retenu de parler ». Quelques intimes seulement connurent

le rôle joué par lui dans le déclanchement de la guerre.

La politique énergique du comte Tisza, développée en faveur de l'armée commune fit croire à toute la Nation, qu'il avait réellement voulu et provoqué la guerre.

C'est d'ailleurs par ce fait inexact que peut seulement s'expliquer l'opinion de M. Benès exprimée dans son livre « *Bohémia's case for independence* », qui contient ceci : « Quand le conseil de la Couronne, en juillet 1914, décida la déclaration de guerre contre la Serbie, ce fut Tisza soutenu par les nobles Magyars qui donnèrent le vote décisif », ou celle de M. Take Jonescu, qui déclare : « Le comte Tisza..., c'est lui qui est l'auteur principal du déclanchement de la guerre. C'est Tisza qui a provoqué le carnage universel ». Nous disons que c'est seulement sur ces faits extérieurs que peuvent être fondées de telles affirmations. Si ces deux hommes d'Etat avaient connu les documents que nous venons de citer, ils n'auraient jamais osé dire de telles inexactitudes.

Le silence admirable que Tisza garda pendant la durée des hostilités, ne l'empêcha point de déplorer la guerre à maintes reprises. Dans une lettre adressée à sa nièce, Marguerite Zeyk, il dit ceci : « nous ne pouvions faire autrement, mais c'est une bien grande douleur que les choses se soient passées ainsi ». Ces paroles d'amère résignation prononcées par Tisza expriment tout ce qu'il y avait de tragique dans la situation de la Hongrie. Toutes les nations qui prirent part à la guerre mondiale espéraient en tirer quelque profit, cependant la Hongrie même victorieuse, avait proclamé d'avance n'avoir aucune convoitise territoriale. Ainsi s'explique l'empresse-

ment que mit toujours le comte Tisza à profiter de chaque occasion favorable, pour réclamer auprès de l'allié allemand, la prompte signature d'une paix acceptable pour tous. Dès le 30 août 1914, il écrivait à Burian : « J'attache beaucoup d'importance à ce que nous offrions dès maintenant, une paix équitable aux Russes et aux Français ».

Tous ces faits expliquent l'opinion du ministre anglais *Winston Churchill*, dans son livre « *Le Front de l'Est* ». « Il n'y a eu qu'un seul homme qui ait lutté de toutes ses forces contre la guerre : le comte Etienne Tisza ».

Et, l'auteur allemand *Emil Ludwig*, qui pourtant s'est efforcé de détourner la responsabilité de l'Allemagne, dans le conflit, aux dépens de l'Autriche-Hongrie, reconnaît le rôle admirable joué par Tisza, dans ce paragraphe de son livre « *Juillet 1914* », qui sert d'ailleurs à démontrer l'influence qui fit changer d'avis à Tisza : « Il aurait fallu qu'il ne vécu pas au milieu de ses seigneurs féodaux pour pouvoir résister à la guerre ». Le silence du comte Tisza, qui faisait de son attitude avant et pendant la guerre, un secret d'Etat, ne fut rompu que très tard. C'est le 15 octobre 1918, qu'il demanda la permission de le faire à l'Empereur Charles. Celui-ci le pria de lui envoyer par écrit un résumé sur tout ce qu'il voulait déclarer. Répondant à ce désir, le comte Tisza, envoya en date du 18 octobre deux résumés. Ces deux documents étaient de nature, à disculper le gouvernement hongrois mais en même temps de ne compromettre aucun collègue autrichien. Le caractère baillonné de ces mémoires, est exprimé par la fin de la lettre d'envoi : « Si des considérations plus élevées ne m'en avaient empêché et si je ne

tenais pas à éviter toute parole susceptible de faire croire aux intentions guerrières de certaines autorités austro-hongroises et allemandes, j'aurais pu prouver mon opposition à la guerre par des arguments bien plus probants ». Dans ce rapport à l'Empereur, il disait en outre qu'il se proposait d'exposer dans une réunion publique au peuple hongrois et à l'opinion publique mondiale, tout ce qu'il avait fait pour éviter la catastrophe, en signalant les principaux responsables. Mais les troubles qui ont rempli ce mois d'octobre 1918, empêchèrent le comte Tisza de le faire, de telle façon que lorsque le monde a pris connaissance du fait que la Hongrie, en la personne de son premier ministre, a tout fait pour éviter la guerre, il était déjà trop tard pour arrêter les conséquences funestes de la supposition contraire.

C'est ainsi que M. de Monzie s'écria au Sénat français : « Découverte tardive, le traité de Trianon était signé, les positions étaient prises, les légendes étaient fixées ». Cette découverte tardive, a à notre avis une très grande importance au point de vue de la stabilité du verdict dicté. Dans tous les Codes pénaux du monde, la découverte d'un document nouveau capable d'influencer l'étendue de la responsabilité du condamné, est un fondement suffisant pour déterminer le succès de l'action en révision. Et ceci avec un caractère imprescriptible. Si donc nous devons ajouter foi aux paroles de M. de Monzie, de ce que la position d'opposition de la guerre prise par la nation hongroise par le moyen de son représentant, le comte Tisza, a été une « *découverte tardive* », nous sommes obligés de reconnaître l'existence conformément aux Codes de procédure pénale de tous les pays civilisés, de fondements juridiques suffi-

sants pour déterminer une action en révision pour découverte de faits et documents nouveaux.

Donc, résumons le chapitre dans ces 3 points suivants :

1°) La Hongrie par le Comte Tisza s'est opposée à la guerre en faisant de grands efforts pour l'éviter, et elle n'a été vaincue dans ses efforts, qu'à cause de la situation dans laquelle elle se trouvait malgré sa volonté.

2°) Même quand elle a été obligée d'accepter la guerre, elle a bien précisé que ce ne serait jamais une guerre de conquête. Cette précision obligeait moralement ses adversaires, à penser de même.

3°) La connaissance de la position occupée par la Hongrie avant et pendant la guerre, ayant été tardive, l'action en révision à caractère imprescriptible reste debout.

Ces trois points à eux seuls, sont suffisants à discriminer la responsabilité de la Hongrie de celle du reste de ses alliés.

CHAPITRE III.

« La non existence de Plébiscite dans le Traité de Trianon et les questions territoriales ».

Une des questions les plus délicates des traités de paix, c'est celle ayant trait aux dispositions territoriales. Les guerres de l'antiquité étaient essentiellement des guerres d'anéantissement et de conquête. Le vainqueur très souvent soumettait complètement à sa domination le vaincu; d'autres fois, il se contentait d'une portion plus ou moins grande du territoire. Dès le moment où le Droit International s'est démocratisé, et où le peuple a acquis conscience de ses droits, une opinion très forte s'est formée, laquelle exige comme condition « *sine qua non* » aux transferts de souveraineté de territoires, l'acceptation plébiscitaire de leurs habitants.

L'idée est déjà très ancienne, et les applications de ce principe ne manquent point dans une époque où le Droit International n'existait pas encore. Mais dans ces temps anciens l'institution relevait d'ailleurs comme beaucoup d'autres principes du Droit International, uniquement de la morale. Beaucoup de ces applications ne furent parfois que des applications circonstanciées, basées seulement sur l'intérêt d'un prince à se débarrasser des obligations imprudemment établies par lui, en chargeant le peuple des conséquences de son imprudence. Il faut at-

tendre la Révolution Française, pour trouver le fonctionnement sincère de l'institution. Depuis lors, elle s'est développée avec des crises plus ou moins accidentelles; en fait elle est déjà dans les temps actuels une institution qui rentre dans les cadres du Droit International et si elle a été négligée dans des occasions pas très lointaines, dont l'exemple typique est le cas de l'Alsace-Lorraine au traité de Francfort, l'opinion publique universelle est restée unanime à protester contre de tels agissements.

Dans les traités issus de l'après-guerre de 1914-1918, nous avons de nombreux exemples du fonctionnement de cette institution. Mais par une exception bizarre, le traité de Trianon, le plus dur de tous ces traités de paix, a enlevé à la Hongrie les 71 % de son territoire et les 63 % de sa population, sans que dans aucun de ces articles nous voyions tenir compte de la volonté de ces éléments transférés.

C'est pour cette raison, qu'après avoir exposé la théorie du plébiscite comme élément essentiel de l'étude des traités de Paix, nous essaierons d'exposer sincèrement avec les arguments pour et contre les méthodes employées, pour avoir acquis de tels résultats territoriaux.

1° CESSION ET CONQUÊTE.

Les Etats ont toujours un domaine terrestre. Or, ce domaine n'est pas stable et l'histoire nous montre qu'il peut augmenter ou diminuer. Ce domaine peut varier par plusieurs moyens. En laissant de côté *l'accession* dont les règles sont calquées du droit civil et dont l'importance est minime, considération faite de sa lenteur et *l'occupation* presque impossible à l'heure actuelle à cause de ce qu'il n'y a pour ainsi

dire, aucun territoire sans maître (le plus notable exemple est le Pôle Sud), il ne nous reste que deux moyens possibles d'acquisition ou de perte du domaine terrestre (les autres domaines, mer, fleuves et air territorial n'étant que l'accessoire), ce sont *la cession et la conquête*.

Ces deux moyens sont extérieurement égaux; ils consistent dans le déplacement d'un territoire d'une souveraineté sous une autre, mais ils diffèrent en ceci, que *la cession* est faite avec l'assentiment de l'Etat ou territoire objet de la *cession*, tandis que la *conquête* est le seul résultat de la volonté force de l'acquéreur.

En ce qui concerne la conquête on peut se demander si elle constitue un moyen toléré par le Droit International. Il y a deux opinions. Pour les uns la conquête est un pur acte de force, elle ne crée rien, c'est le vol entre Etats ». Cette opinion est raisonnable à notre avis pour les guerres d'agression; les conquêtes qui les suivent ne sont que des véritables spoliations. Mais il faut écarter toujours le cas où l'annexion ou réannexion n'est que la restauration du droit violé (cas de l'Alsace-Lorraine), ou le cas, comme dit M. Le Fur, où un Etat « renaît de ses cendres après un partage injuste », comme la Pologne en 1919.

S'il s'agit d'une conquête proprement dite, de l'annexion d'un territoire dont les habitants ne veulent pas changer de nationalité, d'après la plupart des auteurs, cette conquête ne serait jamais licite, même à titre d'une injuste agression. C'est ainsi que décidait le Protocole de Genève, dans lequel nous voyons des sanctions en cas de guerre d'agression, mais elles

ne doivent jamais consister dans des cessions de territoires.

Certains auteurs considèrent cette opinion comme excessive. A leur avis, quoique en principe l'Etat a droit au respect de son territoire, comme un individu a le droit au respect de sa propriété, s'il arrive qu'un de ces Etats s'est créé sur un territoire un camp stratégiquement disposé pour faire une attaque contre un Etat voisin par exemple et qu'après il use de cette situation pour tomber injustement sur l'adversaire, de l'avis de ces auteurs et surtout si la décision est prise par un organe international, il peut être privé de ce territoire, qui serait remis à l'autre Etat, lequel en a besoin comme élément essentiel de sécurité.

Cette solution parfaitement admissible si la population du territoire cédé consent à l'annexion, est en général aujourd'hui repoussée par la doctrine, quand la population s'y oppose car c'est ainsi qu'on crée des nouvelles occasions de guerre et d'autre part on peut bien donner satisfaction à l'Etat lésé et en même temps affaiblir justement la puissance dangereuse sans avoir recours à des procédés si sanglants comme aussi peu pratiques.

Donc, la conquête ainsi considérée comme un acte de pure force, sans le consentement de l'Etat cédant ni de celui de la partie des territoires cédés, ne peut être admise en Droit International, ni donner lieu à une prescription acquisitive ultérieure, de la même façon qu'on ne prescrit jamais en droit civil les choses volées.

En ce qui concerne la cession, elle a eu une grande importance autrefois, mais elle est devenue à l'heure actuelle assez restreinte. Lorsque au temps de la féo-

dalité, se trouvaient confondus « le dominium et l'imperium », et que le Royaume apparaissait comme étant la propriété du Roi, il semblait naturel d'appliquer au territoire seigneurial ou royal les mêmes règles qu'aux autres propriétés. Il existait sur ces territoires une succession ab intestat, ou même par testament. De cette conception sont nées des guerres sanglantes; guerres de succession d'Espagne, d'Autriche, etc..

Et en vertu de cette notion il pouvait y avoir non seulement succession après décès du souverain, mais même cession à l'amiable entre vifs, parfois cession résultant d'une vente. Mais il ne faut pas exagérer l'étendue de cette conception, car nous allons voir tout à l'heure des cas qui relèvent d'un principe opposé.

Mais au moment où le peuple, c'est-à-dire les citoyens de toutes classes, a pris conscience de sa souveraineté, cette disposition des territoires comme des immeubles est devenue impossible. Et même avant que « l'omnis potestas a Deo per populum » de saint Paul soit une réalité, avant même que la théorie statutaire du Roi se développe, nous avons des exemples qui prouvent la nécessité de l'assentiment du territoire cédé.

C'est ici qu'apparaît la théorie du Plébiscite; en effet, nous avons dans toutes les cessions de territoires trois intérêts en jeu, trois souverainetés : 1°) La Souveraineté de l'Etat cédant, 2°) celle de l'Etat cessionnaire et 3°) la souveraineté du territoire, objet du transfert. La première ne peut pas nous aider à distinguer la cession de la conquête car exception faite des cas d'ailleurs rares de ventes de territoires, elle n'apparaît que comme une formalité sur le

papier : il est clair que nul Etat ne consentira de bon gré à abandonner une partie de son domaine. La seconde également a peu d'importance : tous les Etats accepteraient le beau cadeau de nouveaux citoyens. C'est la troisième souveraineté, le troisième intérêt en présence qui constitue le point même du problème, son seul point délicat. Si nous croyons que la partie de territoire forme une entité distincte au moment de la séparation, et presque toujours les annexions et désannexions s'opèrent sur des éléments caractérisés, nous ne pouvons moins faire que d'admettre la nécessité de consulter son corps électoral, sa volonté. Si à ce moment la population sur laquelle ne s'étend point la souveraineté de l'Etat cédant veut former un Etat par elle-même, si elle en a la possibilité et la force, rien ne l'empêche de le faire. Elle a à ce moment sa souveraineté en pleine puissance. Mais si cette souveraineté lui appartient, à plus forte raison a-t-elle le droit comme souveraine de réclamer son rattachement à l'Etat Ancien.

Donc, en un mot, le principe de la distinction entre la cession légitime et la conquête illégitime se trouve dans le consentement par Plébiscite du territoire, objet de la cession.

2° LE PLÉBISCITE D'ANNEXION : THÉORIE.

Le Plébiscite d'annexion est une institution juste et démocratique qui a le même fondement que le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Il semble naturel qu'aux époques où ces dogmes démocratiques n'étaient qu'une règle de morale, l'institution n'eut point d'existence; il n'en fut pas ainsi. Au contraire, à notre époque, à un moment où tous les régimes les plus nuancés se flattent

d'être les serviteurs fidèles du peuple, il semblerait plus naturel encore, de voir l'unanimité de la doctrine admettre l'institution. Le phénomène n'existe pas non plus.

A notre avis, la doctrine négative du Plébiscite n'est qu'une survivance de la mentalité des époques médiévales et absolutistes, survivance qui ne correspond point du tout au progrès réalisé depuis, dans les autres domaines du Droit Public. D'après la théorie féodale, dont nous retrouvons l'origine jusque dans le droit Romain, l'Etat, qui se confondait avec la personne du Souverain avait sur son territoire *un dominium eminens* ou haut domaine, dont il était libre de disposer tout comme on dispose de sa propriété dans le droit civil. Quoique Bodin considère la Souveraineté du Prince comme un pouvoir indivisible, cette théorie n'a généralement pas été interprétée de telle sorte qu'il eut été interdit au Prince d'aliéner une partie de son territoire.

Le comble de cette conception se trouve dans les Instructions de Louis XIV à son fils, dans lesquelles le Roi prétend à un droit complet de propriété sur les biens de ses sujets qui n'en ont que l'usufruit et par suite il prétend en disposer pour le bien du Royaume. Or, une fois qu'on admet le principe que les peuples s'assimilent au patrimoine du prince et que celui-ci est libre de disposer de ses Etats, il n'y a rien de plus naturel de la part de ceux qui y aspirent que d'engager les possédants à faire usage de ce droit d'aliénation dans la plus ample mesure. La Force est le moyen le plus efficace pour arriver à ce but; mais l'homme étant au fond un être moral, il ne manquerait jamais un argument d'ingéniosité pour revêtir sa convoitise d'un aspect loyal. Il faut

se rappeler ce que disait Frédéric II : « Je prends, je pille, je vole : ensuite mes légistes trouvent d'excellentes raisons ».

C'est ainsi qu'un auteur, parlant de l'époque du Roi Soleil a pu écrire : « Le Roi a recours, comme ses ancêtres, par ses acquisitions territoriales, à la même foule hétéroclite et bigarrée de droits que ses légistes, les plus habiles gens du monde, ne sont jamais en peine de lui forger, droits stratégiques, droits d'héritier, droits historiques de la couronne » (M. Johannet).

On sait que Louis XIV n'hésita pas à invoquer une règle de succession empruntée au droit civil, la règle brabançonne de la dévolution, pour assurer l'héritage des Pays-Bas, Espagnols, à la Reine de France.

C'est ainsi que cet esprit est jugé par des auteurs : M. Redslob dit qu'en feuilletant les traités de l'époque « on a l'impression de tenir en main les livres fonciers de l'Europe », où les Etats sont traités « comme des immeubles » et M. Albert Sorel dit « il n'y a pas de droit que tout le monde reconnaisse et respecte, mais il y a des droits que chacun est toujours prêt à revendiquer ».

Voici quelques exemples de cette diplomatie : guerres de succession d'Espagne, de succession d'Autriche, de Bavière, Partage de la Pologne.

C'est le règne de la théorie du droit divin. Mais même à cette époque, nous pouvons trouver des esprits éclairés qui plaident justement la thèse contraire. Ces esprits en prenant pour bannière le principe de Grotius que le droit est, ou doit être un « dictatum rectæ rationis », ont proclamé la dignité de l'homme opposée à l'arbitraire du Prince. Et ces esprits ont existé, parsemés dans toutes les époques;

rappelons-nous de « l'homo sacra res homini » de Sénèque; résumons tout l'effort civilisateur du christianisme dans le « Omnis potestas a Deo per populum » de saint Paul; le principe de la Somme Théologique, que tout pouvoir dérive de Dieu, mais, que les hommes doivent désigner les titulaires de ce pouvoir, exprimé avec toute la sainteté Aquinienne; le plaidoyer de Philippe Pot aux Etats Généraux de 1484, finissant par « le peuple est le donateur du Pouvoir ». Du côté protestant rappelons les œuvres telles que *le Vindiciæ contra tyrannos* de Languet, *le Franco-Gallia*, de Hotman, *les Lettres Pastorales*, de Jurieu. Le Jésuite Espagnol *Mariana* est allé jusqu'à élaborer une dogmatique des droits de l'homme, et a justifié l'assassinat du Prince-tyran.

Et rentrant dans notre point précis de la cession des territoires ou parties d'un Etat, *Grotius*, trouve nécessaire que la population même du pays y consente « In partis alienatione aliud insuper requiritur ut etiam pars de qua alienda agitur consentiat ». Parlant de la cession du territoire par suite d'une guerre malheureuse, *Puffendorf* croit que le souverain cédant « ne saurait légitimement forcer les habitants à reconnaître pour leur souverain cette autre puissance » et « quoique en vertu d'une telle convention le Roi et le Peuple qui lui restent perdent tout leur droit sur ce pays-là, le vainqueur ne devient légitime souverain que par le consentement des habitants mêmes ou par le serment qu'il lui prêtent ». Et également *Vattel* est de l'avis que « une province ou ville cédée n'est point obligée à recevoir le nouveau maître qu'on voudrait lui donner ».

Voyons les exemples dans cet ancien Droit, et la force de ces opinions parsemées. Lorsqu'en 1307 un

traité à Pontoise entre l'église de Lyon et Philippe Le Bel rétablit la souveraineté de la Couronne de France sur Lyon, un clerc du chapitre parcourut la campagne, expliquant dans chaque village à la population ce qui venait d'arriver et ne se retira qu'après avoir obtenu l'assentiment des habitants.

Rappelons le cas très connu de François I^{er}, lequel après avoir signé le Traité de Madrid en 1526, cédant la Bourgogne, se refuse à l'exécuter, sous prétexte que les Etats de Bourgogne, réunis à Cognac, avaient refusé de consentir à une telle cession.

Henri II également, avant de prendre possession de Metz, Toul et Verdun consulte les habitants de ces villes. Alors l'évêque de Verdun écrivit que « le Bon Roi de France est venu comme libérateur, qu'il veut traiter les bourgeois comme de bons français et que bien éloigné d'user des mesures de rigueur, il en appelle au vote libre du peuple ». Et cette attitude libérale ne mérite que des commentaires comme celui d'Emile Ollivier, qui dit que « c'est par le suffrage universel que les nouveaux citoyens français furent délivrés de l'ancien joug ».

Mais il ne faudrait pas croire que ces exemples constituent une manifestation de la souveraineté du peuple, ni même du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Non, ces exemples ne sont qu'une conséquence de ces mêmes idées féodales.

En effet, ce qui constitue la caractéristique essentielle de la féodalité, c'est le morcellement inouï de la souveraineté, laquelle peut-être exercée par tout individu qui est assez puissant ou riche pour construire un château et donner à ses habitants la protection et la sécurité que le pouvoir central est impuissant à lui donner. Cette souveraineté n'est que

le prix de la protection. Mais il résulte clairement qu'elle est limitée par la souveraineté. Mais d'un autre côté il existe une hiérarchie échelonnée en forme de pyramide qui se termine par le Roi, souverain, ultime suzerain, et le bas de cette échelle est constitué par l'ultime vassal, le sujet.

Le même rapport contractuel qui est à la base de la vassalité est à la base de l'allégeance. L'allégeance n'est que le lien unissant le sujet et le souverain, ce lien doit être contractuel et ne peut être rompu que de l'assentiment des deux parties. Le sujet ne peut perdre sa qualité que de l'assentiment du Prince. Une survivance de ce principe a été constituée par l'allégeance perpétuelle conservée en Grande-Bretagne, jusqu'à la loi sur la Nationalité de 1870, et beaucoup plus tard en Russie et en Turquie. Réciproquement, le Prince ne peut pas renier son sujet sans son assentiment. Il faut donc que le sujet consente à la cession du territoire par le prince, sans quoi il ne peut pas être cédé, et du même coup le territoire dont les sujets forment la population, ne peut pas être transformé sans l'assentiment aussi de ces sujets.

Ce fait nous prouve qu'on peut arriver au même but par des chemins différents, et ce but est, à notre avis, juste, c'est-à-dire la nécessité de l'assentiment des sujets ou individus habitant la partie du territoire objet de la cession, et d'autre part la négation du droit de sécession.

Le mouvement révolutionnaire de 1789, était si important et si universel qu'il devait naturellement influencer aussi cet aspect du Droit. En effet, la base de tout ce mouvement est constituée par la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen, et

quoique il y ait eu quelques auteurs, tels que *Jellineck*, qui ont voulu diminuer son importance, au point de vue de son originalité, en disant qu'elle n'était qu'une adaptation française des Bills of rights des colonies de l'Amérique du Nord, il demeure certain qu'elle est devenue la Charte Constitutionnelle de l'humanité même à l'heure actuelle. Son principe philosophique essentiel, est de reconnaître la suprême autorité, dans la Nation formée, de la volonté libre des citoyens. La souveraineté réside dans cette volonté. Il n'est donc pas permis de faire une modification territoriale sans une manifestation favorable de cette volonté. La Révolution française, victorieuse à l'intérieur du pays, ne tarda pas à s'élargir en un mouvement interétatique, le principe des Nationalités devait naître. C'est ainsi que *Redslob*, dit : « La doctrine du droit des gens établie par la Révolution Française est indissolublement liée à la doctrine du droit de l'homme, si profondément ancrée dans les esprits de ces temps... Elle transporte cette conception dans la sphère du Droit International ». Nous voyons que cette raison philosophique ou de principe, justifiait amplement toute la doctrine plébiscitaire.

Mais il y avait en outre une autre raison, une raison politique des circonstances. Quoique *Merlin de Douai* n'hésite pas à déclarer en 1795 à la Convention « que la République Française peut et doit, soit retenir à titre de conquête, soit acquérir par les traités des pays qui seraient à sa convenance, sans en consulter les habitants », il demeure certain que la pensée des révolutionnaires avait déclaré que cette Révolution ne ferait point de conquêtes. Or, très vite, elle sent la nécessité de s'étendre pour réaliser l'unité

française et assurer le développement des principes qu'elle avait affirmés. Comment concilier l'annexion avec ses propres doctrines et avec l'affirmation qu'il n'y aurait pas de conquêtes ? C'est ici qu'intervient l'utilité du Plébiscite. La conquête est l'annexion sans plébiscite. Mais dès l'instant que le rattachement se fait suivant le gré des populations, il n'y a pas de conquête.

Ainsi, grâce au Plébiscite, l'annexion devient permise.

Aussi les applications du plébiscite sont nombreuses dans la Révolution.

Les habitants d'Avignon qui relevaient du Pape, chassent son légat et se constituent en commune libre, en même temps qu'ils envoient des délégués à la Constituante pour demander l'admission au sein de la République Française. Les membres de la Constituante sont très embarrassés parce qu'ils voient que le plébiscite d'annexion peut avoir comme corollaire le plébiscite de sécession, mais cette objection ne les arrête point, en disant que la volonté du peuple est toute puissante. Et c'est le député *Ménou* qui proposa le décret suivant : « L'assemblée Nationale admet et incorpore les Avignonnais dans la Nation Française, après avoir entendu les rapports de ses Comités, Comité de Constitution et Comité diplomatique et d'Avignon, et déférant au vœu libre, légal et solennel des Avignonnais pour se réunir à la France ». Cette attitude n'était pas correcte en droit, parce qu'il fallait l'assentiment de l'Etat cédant, le Pape dans cette occasion ; bornons-nous seulement à constater le fait du plébiscite.

Une fois le principe admis (au décret de réunion du 27 mai 1791), les applications sont nombreuses.

Ainsi, pour Nice et la Savoie le 27 novembre 1792 : « La Convention Nationale après avoir entendu le rapport de ses Comités et avoir connu que le vœu libre et formel du peuple de la Savoie émis dans les Assemblées des communes, est de s'incorporer à la République Française, déclare qu'elle accepte la réunion ».

D'autres applications suivent, notamment sur le Rhin (décrets 15 et 17 décembre 1792), d'où la possibilité pour ces peuples, une fois leur liberté conquise, d'émettre un vœu en faveur de la réunion à la France (décret 31 janvier 1793).

Toute une série de plébiscites, non nationaux, mais communaux, s'ensuivent dans la vallée du Rhin et dans la plupart des villes de Belgique, plébiscites qui, nés de la dislocation des autorités gouvernementales locales, ne sont pas de véritables plébiscites internationaux, mais servent parfaitement à démontrer le rôle puissant de la volonté populaire dans l'annexion.

Nous voyons donc que les principes Révolutionnaires ne sont pas restés lettre morte.

Quant aux effets, ils peuvent être résumés dans le récit (cité par M. de *Lapradelle*) que fait Madame Sara Wambaugh, de l'avis d'un Américain Barlow, sur le Plébiscite de la Savoie : « Ici, nous voyons un peuple souverain qui ne subit l'influence d'aucune crainte, qui délibère de la manière la plus solennelle sur le point de savoir s'il étendra ses frontières territoriales de cette province nouvelle habitée par 400.000 hommes libres qui ont envoyé leurs députés pour solliciter leur réunion.

Louis XIV avait fait la guerre pendant un demi-siècle et sacrifié deux fois plus d'hommes de ses

propres sujets pour réunir un pareil territoire à son empire ».

L'heureux résultat de cette pratique plébiscitaire cesse avec l'avènement des conquêtes Napoléoniennes. Napoléon, s'il pratiqua scrupuleusement le plébiscite National, n'en laissa pas même parler en ce qui concerne l'annexion. Contradiction explicable par la différence qu'il prévoyait dans les résultats. Mais l'influence de tels principes se manifeste encore au Traité de Kiel, 1814. Le Danemark cède la Norvège à la Suède, mais les Norvégiens poussés à l'insurrection par ce manque de considération prennent les armes avec un si heureux résultat, qu'ils déterminent l'union avec la Suède en 1815, union réelle qui devait durer jusqu'en 1905, au Traité de Karlstadt.

XIX^e siècle. Ce siècle est marqué dès son commencement par une régression dans l'importance de ces principes, exprimée par les décisions du Congrès de Vienne et de sa politique d'intervention. Mais néanmoins nous pouvons trouver un cas où ce principe plébiscitaire renaît. En 1856, la Russie propose que la Moldavie et Valachie qui devaient se réunir pour former la Roumanie, soient consultées sur le principe de leur séparation de l'empire Ottoman. C'est à coup sûr, une démarche de circonstances et non de principes, car à cette époque la Russie est avec la Turquie la plus absolutiste des puissances. Mais devant l'intérêt supérieur de l'affaiblissement de la Turquie on n'hésite pas à adhérer à des théories opposées aux siennes. C'est ainsi que quelquefois les motifs les plus bas créent de grandes choses.

Mais c'est avant tout et surtout avec le principe des Nationalités de *Mancini* et avec l'exemple de

l'Italie que le Plébiscite fait des progrès. En effet, si *Mancini* a dit que ce qui caractérise la Nationalité c'est la concordance de ces trois éléments : race, langue et religion, c'est parce qu'il sait que là où cette triple unité existe, il y a aussi le même sentiment national. C'est le sentiment national qui est à la base de la nationalité et les trois éléments cités, n'en sont que l'apparence extérieure. C'est un résultat bien acquis du Droit International de nos jours.

C'est ainsi que l'unité Italienne se fait par l'annexion au Piémont sur la base du plébiscite des différentes portions de l'Italie, tandis qu'en même temps et par contre-partie, la remise de Nice et de la Savoie à la France (Traité de Turin 1860), se fait également sur la base de ce même plébiscite.

Mais bientôt ce principe est condamné à disparaître par la maîtrise des idées et conceptions plus ou moins originaires d'Allemagne. Nous ne parlerons pas du cas de l'Alsace-Lorraine au traité de Francfort parce que nous le reprendrons ensuite. Citons seulement le cas du Sleswig et la honteuse convention de 1878 qui révoquait les dispositions du Traité de Prague 1866, générateur de droits.

Le plébiscite s'efface de l'horizon politique et ce n'est que comme exemple isolé que nous avons le plébiscite différé de Tacna et Arica, issu de Traité chilo-péruvien d'Ancon, 1883.

Avant d'arriver aux conditions spéciales de la Conférence de la Paix, nous devons interrompre notre développement historique pour préciser et déterminer clairement la pensée de la doctrine sur cette théorie du Plébiscite d'annexion.

C'est ainsi que nous devons exposer la position

doctrinale dans cette question indépendamment de la poussée favorable née de la guerre de 1914, et cela brièvement.

1°) *Auteurs en faveur du Plébiscite*; *Esmein* dit : « qu'il est inhumain, contraire à l'inviolabilité de la personne humaine, de détacher de la Patrie contre leur volonté des groupes de citoyens qui lui appartiennent par vertu de l'histoire Nationale et par la force de leurs affections » ; *Lucas* qualifie de « traite des blancs » le fait de disposer d'êtres humains par l'annexion ou la conquête au mépris de leur consentement; *Pillet* trouve qu'il est « odieux qu'un groupe d'habitants soit contraint d'adhérer malgré lui à une nationalité qu'il repousse » ; *Georges Scelle* nous dit que « le droit des peuples exclut toute annexion violente ou pacifique non consentie » ; *Blunschli* plus précis affirme et réclame comme minimum « la reconnaissance de la cession par les personnes qui, habitant le territoire cédé et y jouissant de leurs droits politiques, passent au nouvel Etat », et plus loin : « La reconnaissance de la cession par les populations ne peut pas être passée sous silence ». Egale-ment *Fiore* écrit : « un principe absolu veut que les cessions de territoires ne puissent être valables sans le consentement spécial des habitants. Et ainsi on pourrait citer, *Pradier-Fodéré*, *Mérignac*, et *M. Le Fur*, qui dit : « une cession volontaire apparaît impossible, sauf peut-être une colonie peuplée d'indi-gènes, *sans le consentement des habitants* » de la même façon que *M. de Geouffre de la Pradelle* dans sa définition affirmative de ce que « nul territoire placé sous la souveraineté d'un Etat ne peut passer, à quelque moment que ce soit, sous la souveraineté d'un autre Etat, si ce n'est avec le consentement

librement exprimé de la majorité de la population du territoire cédé ».

2°) *Auteurs contre le Plébiscite* : Dans leur répertoire de Droit International, MM. de Lapradelle et Niboyet notent à ce sujet que le Droit International *tel qu'il est pratiqué* n'exige pas que les habitants du territoire cédé consentent à l'annexion. Et cette affirmation est déduite des opinions de certains auteurs de valeur reconnue.

Citons : de Martens, Liéber, Rivier, Geffken, Despagnet, et Stoerk. Mais surtout il faut retenir : Lieber et Stoerk. Les principales objections sont au nombre de deux : l'une d'ordre historique présentée par Liéber et l'autre d'ordre critique exposée par Stoerk.

L'objection de Lieber, jurisconsulte de tout premier ordre, a paru dans la *Revue du Droit International et de législation comparée*, créée aux Etats-Unis en 1869. Professeur à l'Université de Columbia, d'origine allemande, Lieber dans un article explique que l'Allemagne n'avait pas besoin de faire un plébiscite en Alsace-Lorraine, au moment de leur annexion, car le plébiscite n'a pas de titre en Droit International. Et il prétendait prouver son affirmation par un argument qui naturellement devait plaire beaucoup aux Américains s'il eut été exact. Il arrivait à dire : « *L'Amérique est un pays de liberté, un pays démocratique et cependant, jamais à aucun moment de leur histoire, les Etats-Unis, n'ont pratiqué le plébiscite d'annexion* ». C'est donc, que le plébiscite d'annexion ne trouve pas nécessairement pour fondement, une base démocratique de liberté. A cette assertion bizarre on pouvait répondre d'abord par l'exposé clair des origines contractuelles des co-

lonies américaines, dont l'exemple du fondement de New-Plymouth, par les « Pères Pèlerins » du May Flower, n'est que le commencement qui, plus tard se continue par l'institution des town-meetings, et d'autre part que les Etats-Unis pouvaient bien être une démocratie à l'intérieur et non pas à l'extérieur. Les exemples des impérialistes-démocratiques ne sont pas rares.

Plus profonde est l'objection de *Stoerk*; elle découle de sa notion sur la Souveraineté.

Pour *Stoerk*, la souveraineté n'appartient qu'à l'Etat, et cette souveraineté est indivisible, elle est le résultat de la volonté du corps entier de la Nation. Donc il n'y a qu'une souveraineté dans un Etat. En conséquence pour la légalité du transfert, l'accord harmonieux des deux volontés souveraines suffit, celle de l'Etat cédant et celle de l'acquéreur. Il n'y a que deux intérêts en présence. Mais à cela, on peut répondre avec des garanties de succès. En effet, il est clair que dans l'union primitive la souveraineté est une, celle du tout à l'Etat. La volonté de la partie du dit territoire n'est qu'une partie, qu'un matériel de cette souveraineté *une*. Mais cette souveraineté en tout ou en partie est inaliénable; on peut en partie y renoncer, mais elle ne peut jamais être cédée, par la raison très simple qu'on ne peut jamais donner à autrui plus que ce qu'on ne possède; et au moment de la renonciation, la partie à laquelle on renonce, si petite soit-elle, renaît avec son individualité propre, car elle est déliée du compromis d'union, de vie sociale avec l'Etat cédant. Alors, au moment de la première phase, la renonciation, il n'y a pas deux seuls intérêts en présence, comme dit *Stoerk*, mais trois : 1°) celui du cédant, 2°) celui de l'acquéreur

et 3°) celui de la partie de territoire, objet de la cession. A ce moment, si cette partie veut rester libre et indépendante, ou s'unir à un tiers Etat si celui-ci accepte, et si elle a la possibilité de se faire respecter, personne en droit ne pourrait l'interdire.

Donc, nous voyons que la naissance d'une souveraineté nouvelle dans la partie de territoire, objet de la cession, du fait de la renonciation par l'Etat cédant, oblige l'acquérant à consulter cette volonté souveraine, *autrement il n'aura annexé que par un « fil de soie » qui peut être coupé dangereusement pour ses intérêts, par le Droit lui-même.*

Et cette marque de consultation ne peut être remplacée par rien, et sûrement pas par l'option défendue par *Von Liszt*. Il est clair que dans le Plébiscite d'annexion il s'agit d'un droit collectif de nationalité et non d'un droit individuel d'en changer, droit universellement reconnu, et limité au surplus en ce cas par l'obligation de changer de domicile.

Les autres objections au Plébiscite sont de moindre envergure. Elles sont les suivantes :

1°) Celles communes à toutes les consultations populaires. Les élections de même que les plébiscites ne sont jamais sincères. Elles assurent le triomphe de la partie qui prépare le mieux les ruses et les marchandages électoraux. Objection, sans fondement, car si le peuple, quelquefois, se laisse tromper, quand il est appelé à se prononcer sur des questions d'une certaine importance il fait preuve d'une modération et d'un tact politique que souvent n'ont, ni les diplomates, ni les hommes d'Etat.

2°) La minorité sera fatalement entraînée par la majorité, principe contraire à la notion même du plébiscite. A cette objection on peut répondre qu'il

est préférable de voir souffrir un petit nombre d'individus, que un nombre plus grand, et d'autre part qu'il existe des droits des minorités susceptibles d'assurer le libre développement et de donner des garanties suffisantes de justice aux populations les plus enchevêtrées, surtout si l'idée de justice règne depuis le commencement des agissements.

3°) Le démembrement du territoire d'un Etat et l'annexion au juste vainqueur, peut constituer un châtiment tolérable, châtiment mérité par la part de responsabilité qui peut incomber aux habitants du territoire démembre à cause des actes illégaux antérieurs. A cela on peut répondre en disant que le droit connaît d'autres moyens de punition en dehors de celui-ci et que, en partant de ce point de vue, on ne fait que poser les éléments d'une ultérieure guerre.

Donc, en conséquence, le pragmatisme tiré des faits historiques, la justice idéale et même le droit représenté par les opinions des plus éminents auteurs, exigent la nécessité du Plébiscite d'annexion. Sans Plébiscite nous n'aurons que ceci : la Conquête.

3° RECONNAISSANCE PAR LA CONFÉRENCE DE LA PAIX DU PRINCIPE DU DROIT DES PEUPLES A DISPOSER D'EUX-MÊMES.

Il demeure clair que la guerre avec ses effroyables conséquences a fait naître une réaction essentiellement libérale, démocratique, une réaction contre les anciennes méthodes et les agissements de la politique, soit intérieure, soit extérieure. La Société des Nations devrait être, la Terre Promise, le Temple de

la Paix, où toutes les causes de froissement entre les peuples comme entre les hommes, fussent réduites à néant. Parmi ses procédures, se trouverait celle d'affirmer le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et comme palliatif dans les cas d'impossibilité pratique, l'institution des moyens capables d'assurer la conservation et l'exercice des droits des minorités et en conséquence la création de moyens de contrôle capables d'obliger en réalité les Etats à s'y conformer.

Ces idées se trouvent répandues dans tous les écrits de l'époque, plus ou moins officiels. Citons-en quelques-unes. Dans l'exhortation à la Paix de S. S. Benoît XV aux chefs des peuples belligérants, le 1^{er} août 1917, en se plaçant impartialement au-dessus du conflit, Benoît XV reconnaît comme bases de la Paix future, en même temps que « la solution des questions économiques, si importantes pour l'avenir et le bien-être matériel de tous les Etats belligérants », l'harmonie dans les questions territoriales, espérant « qu'en considération des avantages immenses d'une Paix durable avec désarmement, les parties en conflit voudront les examiner avec des dispositions conciliantes, tenant compte, dans la mesure du juste et possible, des aspirations des peuples ».

Mais, c'est le Président *Wilson*, le véritable créateur et l'organisateur de la construction pacifique, issue de la guerre, qui a déterminé et précisé nettement ces principes. Dans son discours du 22 janvier 1917, au Sénat Américain, il affirme qu'« il n'existe nulle part aucun droit qui permette de transférer les peuples d'un maître à un autre comme des biens immeubles ».

C'est surtout dans ses 14 points, qu'il faut trouver effectivement sa pensée, quand on considère la valeur presque légale que ces 14 points ont eu dans les actes de la Conférence de la Paix. Car ces 14 points n'étaient pas une opinion personnelle de Wilson, mais une plateforme sur laquelle devaient se rencontrer les Alliés.

C'est lui-même qui l'affirme dans son discours au Congrès le 2 décembre 1918 avant son départ pour l'Europe. « Les Gouvernements Alliés ont accepté comme base du futur Traité de Paix les conditions que j'avais sommairement indiquées au Congrès le 8 janvier, et qu'avaient déjà acceptées les Empires Centraux ». « Ces principes sont déjà universellement reconnus, impérieusement nécessaires ».

M. Temperley, historien de la Conférence, déclare lui aussi, que les puissances ont accepté le caractère moral des principes Wilsoniens comme une base pour les Traités avec l'Autriche et la Hongrie.

Et le 11^e point dit que « les relations entre les divers Etats Balkaniques devront être fixées radicalement sur les inspirations des puissances, *suivant les lignes établies historiquement* ». Et d'une manière définitive, dans les propositions complémentaires à ces 14 Points du 12 février 1918 : « 2) « Les Peuples et les provinces ne doivent pas faire l'objet de marchés et passer de souveraineté en souveraineté, comme s'ils étaient de simples objets ou de simples pions d'un jeu, même du grand jeu maintenant discrédité de l'équilibre des forces ».

« 3) Tout règlement territorial se rapportant à cette guerre doit être fait dans l'intérêt et au bénéfice des populations intéressées ». « 4) Toutes les aspirations nationales bien définies devront recevoir

la satisfaction la plus complète qui puisse être accordée sans introduire de nouveau ou perpétuer d'anciens éléments de discorde ou d'antagonisme susceptibles, avec le temps, de rompre la Paix de l'Europe et par conséquent du monde ».

Le même Président Wilson, le 4 juillet (Indépendance Day) 1918, prononça sur le tombeau de Washington, ces paroles : « Voici les fins pour lesquelles combattent les peuples associés... 2°) Le règlement de toute question concernant des territoires, sur la base de la libre acceptation de ce règlement par le peuple immédiatement intéressé ».

Dans le même sens, M. Lloyd George, le 5 janvier 1918, dans un discours devant les Trade-Unions, avait dit : « Un règlement territorial doit être conclu, qui soit basé sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, c'est-à-dire sur le consentement des gouvernés ».

Et pour en finir citons les paroles de M. Poincaré, dans son célèbre discours à l'ouverture de la Conférence de la Paix : « Si vous avez à remanier la carte du monde, c'est au nom des peuples et à la condition de traduire fidèlement leur pensée, de respecter le droit des nations petites et grandes à disposer d'elles-mêmes ».

La Conférence ne pouvait faire autrement que se conformer à ces précisions. Et effectivement elle l'a fait en principe.

Nous avons des cas nets; le traité de Versailles en prévoit plusieurs.

D'abord le Plébiscite dans la région d'Eupen et Malmédy, cédée à la Belgique, prévu par son article 34. Ensuite le Plébiscite du bassin de la Sarre, articles 49 et 50 du Traité, plébiscite à faire au cours

de l'année 1935, et qui par ce fait d'être différé, comme par celui de prévoir une indemnité au cas où il serait favorable à l'Allemagne, ressemble beaucoup à celui de Tacna et Arica. De même, le Plébiscite de la Prusse Orientale (A. 94/1), celui de la Haute-Silésie (A. 88). Il n'y a que l'Alsace-Lorraine qui n'ait fait l'objet d'aucun Plébiscite, et vraiment dans ce cas, il n'était pas nécessaire en droit, car la réannexion de ces territoires ne constituait que la restauration du droit violé en 1871. La France n'avait à faire aucun plébiscite, parce qu'en droit, ces provinces avaient continué à être françaises, pendant tout le laps de temps. L'annexion violente, pure force, ne pouvait rien changer à la situation du Droit. Cette situation du Droit peut être exprimée par les paroles de Fustel de Coulanges, à propos de ce fait net : « Qu'importe que la population Alsacienne parle ou non français, l'essentiel est qu'elle pense français ». Donc, l'acte de force de l'Allemagne en 1871, ne put changer la qualité de province française de l'Alsace-Lorraine, en droit, et ce droit ne pouvait demander un plébiscite pour la réannexion d'un territoire, *qui en ce droit même, n'avait jamais été désannexé*. Citons également celui du *Sleswig*, réalisé respectivement dans la première et la seconde zones le 16 février et le 14 avril 1920, donnant pour résultat la cession du premier territoire au Danemark et du second territoire à l'Allemagne. Nous voyons donc, que dans le Traité de Versailles, le traité avec la puissance qui a la plus grande responsabilité de la guerre, et plus encore, qui a commis des atrocités non permises par la guerre elle-même, la Conférence de la Paix fait largement usage du Plébiscite.

De même que le traité de Versailles, celui de Saint-

Germain admet le Plébiscite dans son article 50 visant le Klagenfurth. Ce plébiscite est appelé à se prononcer pour fixer une ligne de démarcation entre des nationalités mélangées. Le vote est partagé en deux échelons, suivant deux zones. Pour les raisons géographiques les plus naturelles, il a été décidé que si le Plébiscite dans la première zone est favorable à l'Autriche, il n'y a pas de consultation dans la seconde. C'est justement ce qui s'est passé après le Plébiscite du 10 octobre 1920 favorable à l'Autriche, et la Conférence des Ambassadeurs, le 9 février 1921, a décidé la réunion, conforme au traité, des deux zones à l'Autriche.

4° SEUL LE TRAITÉ DE TRIANON NE CONTIENT POINT
DE PLÉBISCITE.

Pourtant aucun des traités élaborés par la Conférence n'exigeait plus impérieusement son existence. Un traité qui dépèce un pays comme le fait le Traité de Trianon, qui enlève à la Hongrie le 71 % de sa superficie et le 63,6 % de sa population, ne peut être conçu sans l'insertion de certains articles qui mettent comme condition nécessaire à des déplacements si grands, une acceptation plébiscitaire des habitants intéressés. Nonobstant ces raisons, et malgré l'avis de Wilson, lequel disait : « nous devons faire la paix selon les principes fixés ou acceptés, ou ne pas la faire du tout », et nous connaissons déjà ces principes (lesquels furent admis amplement envers des Etats plus coupables, dans les autres traités antérieurs), le Traité de Trianon ne contient pas un seul article qui donne trace d'un de ces principes, le plus

important même : *la nécessité du plébiscite d'annexion* pour les transferts territoriaux.

La délégation hongroise à la Conférence de la Paix, demanda au cours de cette Conférence, à plusieurs reprises, l'application de ce principe. Résumons en une fois pour toutes, le contenu de cette demande. En voilà un extrait : « Nous ne voyons aucune raison, ni d'intérêt général, ni de justice internationale, pour démembler la Hongrie. Il y en aurait pourtant une seule, devant laquelle nous serions prêts à nous incliner, une force morale qui pourrait remplacer le droit historique : ce serait la volonté des peuples habitant les territoires en litige. Entre la Hongrie qui, forte de son droit, veut les garder, et ses voisins qui sous différents prétextes veulent les prendre, c'est à eux de décider : qu'ils soient à ceux à qui ils veulent appartenir..... Seule la volonté nationale librement exprimée, peut créer au lieu du droit ancien qu'on se plaît à discuter, un droit nouveau indiscutable, imposant à ceux-là même dont il dérangerait les calculs, l'obligation morale de le respecter. Si les raisons que nous venons d'exposer en faveur du maintien de notre territoire ne nous paraissent pas concluantes, demandez l'avis de ceux que la question intéresse de plus près et ne disposez pas d'eux comme on disposerait d'un troupeau de bétail sans volonté. C'est ici le moment critique de ces grands principes, si souvent proclamés, de justice internationale et de liberté, c'est ici que la sincérité de ceux qui les proclament sera mise à l'épreuve. Forts de ces principes, nous demandons le plébiscite dans toutes les régions qu'on veut séparer de la Hongrie; nous le demandons dans des conditions qui en assurent la liberté; nous déclarons en accepter

la décision quelle qu'elle puisse être; et si nos adversaires refusaient la seule épreuve établissant d'une façon certaine la volonté des peuples intéressés, leur cause serait jugée devant le tribunal de la conscience humaine, car ils auraient déclaré par leur résolution, de soumettre à leur joug des millions d'âmes qui refusent de leur appartenir ». (*Les négociations de la paix hongroise*, Tome I, pp. 91-92). Ce paragraphe contient les 4 points essentiels suivants : 1°) La seule raison juridique pour le morcellement prévu de la Hongrie, c'est la volonté des habitants des territoires soumis au transfert; 2°) un défi, à ceux qui croyaient à l'irrédentisme des minorités existantes en Hongrie; 3°) une demande de mise en épreuve de la sincérité de ceux qui prêchent des solutions de liberté et de démocratie internationales; et 4°) en cas de refus, rendez-vous devant le tribunal de la conscience humaine, suprême appel des opprimés. Malgré toutes ces raisons la Conférence resta muette, et préféra être appelée devant ce tribunal.

Quelles sont les raisons données pour justifier une telle abdication de principes ?

Les raisons données qui d'ailleurs sont reproduites dans la mémorable lettre d'envoi de M. Millerand, sont au nombre de deux : 1°) Le plébiscite n'est pas nécessaire, car fut-il réalisé avec toutes les garanties d'impartialité désirables, il n'offrirait pas un résultat différent de celui qu'on a obtenu après avoir étudié minutieusement les conditions ethnologiques de l'Europe Centrale, et les aspirations nationales y existantes et, 2°) le désir des peuples s'est exprimé en octobre et novembre 1918, dans la chute de l'Empire, quand, les populations longtemps opprimées ont re-

joint avec un si grand enthousiasme, leurs frères Italiens, Roumains, Yougo-Slaves et Tchéco-Slovaques.

La réfutation de la première raison est trop facile pour que nous nous en occupions. L'étude qu'on cite n'a pas dû être très « *minutieuse* », quand on a disjoint de la mère patrie près de 4 millions de Hongrois. Par contre, la réponse à la seconde raison donnée offre un plus grand intérêt.

Tout d'abord, nous devons nous refuser de croire que les manifestations extérieures, en dehors de celles exprimées dans *l'urne*, suffisent à rendre inutile le plébiscite. Quoique de nombreux auteurs tel M. Le Fur, l'estiment ainsi, nous sommes d'un avis contraire. Cette pensée découle des opinions qu'on a sur les consultations populaires. A notre avis, ainsi que dans le droit constitutionnel interne, seule la volonté du peuple exprimée librement et antérieurement dans les comices, peut donner à un gouvernement ou à un régime sa légitimité, de même seul un plébiscite antérieur affirmatif peut justifier l'annexion d'un territoire. Le pouvoir politique, comme le changement de souveraineté, sont des choses trop importantes pour les fonder uniquement sur des présomptions plus ou moins sujettes à erreur.

Mais, même si nous supposons qu'une manifestation d'enthousiasme populaire peut constituer une raison suffisante pour rendre inutile le recours au plébiscite, cette règle est inopérante dans notre cas, car cette manifestation n'existait point.

Pour le prouver, nous devons montrer comment ces territoires de la Hongrie millénaire se sont détachés de la mère patrie.

La Croatie-Slavonie, s'est détachée de la Hongrie,

par une résolution parlementaire, basée sur le droit à l'indépendance complète d'une nation déjà mûre. Cette résolution prise le 29 octobre 1918, fut aussitôt analysée par le Parlement hongrois. C'est donc un désir d'indépendance absolue qui a été voté par l'opinion croate-slovène, et pas du tout un attachement à un autre Etat, quoi qu'il fut serbe. La Hongrie fut la première nation à se plaindre de ce que ces désirs d'indépendance complète ne se réalisaient pas, et considérant que les aspirations de la Croatie-Slavonie n'étaient point du tout de s'unir au peuple serbe, elle demanda la mise à épreuve de la question en exigeant un plébiscite. Nous savons comment ces prétentions justes furent estimées. Plus fortement encore, les autres territoires hongrois annexés à la Yougoslavie exprimèrent leurs vœux. Par exemple le peuple *wende*, éleva à la Conférence de la Paix, une protestation véhémement, en précisant que « le peuple wende s'attache franchement et ouvertement à la Hongrie et ne veut point s'unir à la Yougoslavie », et en demandant les trois choses suivantes : « 1°) D'envoyer le plus tôt possible une commission composée de membres impartiaux pour étudier notre pays et notre peuple; 2°) D'organiser un plébiscite sous le contrôle d'un pays neutre dans notre contrée, pour que le peuple puisse exprimer sa volonté au sujet de sa destinée future; 3°) De donner aux représentants de ces contrées l'occasion de pouvoir, en lieu compétent, exprimer leur manière de voir oralement et d'une manière plus détaillée, avant qu'on prenne sur leur sort une décision définitive ».

Nous ne trouvons donc aucune de ces manifestations d'enthousiasme qui, de l'avis de la Conférence,

rendirent inutile le plébiscite, dans la partie de territoire adjugé à la Serbie.

En ce qui concerne la Tchéco-Slovaquie, les Tchèques basent leurs prétentions sur les deux résolutions suivantes :

1°) *Le Pacte de Pitsbourg* du 30 mai 1918 et

2°) La résolution de l'assemblée du *Turoc-Szentmarton* du 30 octobre 1918.

Mais ces deux arguments sont facilement réfutables.

D'abord le pacte de Pitsbourg ne fut conclu qu'entre les représentants des émigrés Tchèques et quelques personnalités slovaques établies en Amérique pendant la guerre. Ces hommes n'avaient aucun mandat populaire légitime, pour pouvoir engager ainsi tout le peuple slovaque. En outre, ce pacte promettait l'autonomie à la Slovaquie, et nous savons comment les Tchèques ont tenu parole.

L'assemblée slovaque réunie à Turoc-Szentmarton, n'avait été précédée non plus d'aucune élection populaire, condition nécessaire pour que cette réunion puisse prétendre au titre d'Assemblée Nationale. En outre, il faut remarquer que malgré l'influence Tchèque bien notoire, et le jour pas très propice pour l'examen impartial de cette question (4 jours avant l'armistice), la décision qui devait déterminer l'union de la Slovaquie à la Bohême ne fut prise qu'à la majorité de quelques voix seulement, « quorum » tout à fait insuffisant pour pouvoir donner effet juridique à une décision d'une envergure si grande.

Le caractère incomplet de ces deux décisions peut être prouvé par le nombre des violentes protestations dont la Conférence fut saisie, contre les décisions éventuelles. Parmi celles-ci, se trouve le mémoire

adressé à cette Conférence par l'abbé *Hlinka*, un des représentants les plus qualifiés de l'opinion slovaque de cette époque, qui contient ceci : « Il n'y a pas de nation tchécoslovaque, mais il y a une nation tchèque et une nation slovaque; nous ne sommes pas des Tchèques, nous ne sommes pas des Tchécoslovaques, nous sommes des Slovaques, et nous voulons rester des Slovaques à jamais ».

En ce qui touche les *Ruthènes*, la Conférence fut saisie des demandes encore d'une plus grande portée. Le Parti politique Ruthène de Hongrie, adressa cette note à la Conférence : « Nous sommes certains, que le plébiscite confirmera la façon de voir que nous venons d'exposer. Car l'union la plus avantageuse pour nous est celle avec l'Etat hongrois, dont nous serions, sinon l'unique contrée industrielle, du moins l'une des plus importantes, ce qui nous permettra de nous procurer des moyens indispensables à notre civilisation... Comme ils l'ont toujours fait pendant mille ans, les Ruthènes sont prêts à se joindre aux Hongrois pour les aider à remplir cette tâche ».

Etant donné l'absence de consultation populaire, ce parti politique Ruthène, établi depuis de longues années, était le plus qualifié pour parler au nom du peuple ruthène, et sans aucun doute, beaucoup plus que le comité formé par les Tchèques, parmi les Ruthènes émigrés en Amérique, ou recrutés dans la Hongrie septentrionale en décembre 1918, au cours et sous l'influence de l'occupation.

Sans oser dire que la majorité de ces habitants slovaques ou ruthènes, désiraient la continuation dans l'Etat hongrois, nous devons déduire de ces faits que les opinions étaient très partagées, suffisamment partagées pour que cet enthousiasme dont parle la

lettre d'envoi de M. Millerand n'existât pas et en conséquence le recours au plébiscite devienne obligé.

Parmi les manifestations populaires sur lesquelles les Roumains se basent, il convient de citer les décisions de l'Assemblée d'Alba-Julia. C'est cette assemblée des roumains de Hongrie, tenue le 1^{er} décembre 1918, sans élection préalable d'aucune sorte, et sous la pression des baïonnettes roumaines, qui décréta la réunion des roumains de Hongrie à la Roumanie.

Il faut remarquer qu'elle précisa bien nettement quelles étaient les conditions mises par elle à cette union. Elles étaient celles nécessaires à garantir à cette fraction de roumains dans le prochain « grand Etat » une existence autonome, libre et démocratique. La Roumanie n'ayant pas tenu compte de ces conditions pourtant signées par elle, l'accord tombe.

La seule clause de cet accord comme le dit M. *Antal Ullein*, qui ait été exécutée, c'est justement celle qui détermina l'union de ces roumains hongrois au reste des habitants de la « grande Roumanie », « les autres restèrent de « *pia desiderata* » dit-il.

Il est très probable que si les hommes assemblés d'Alba-Julia avaient su avec quelle négligence le gouvernement roumain allait exécuter leurs décisions, ils n'auraient pas décidé une union si *transcendante*.

L'autre manifestation, est la résolution du « Conseil National Germano-Saxon », prise à Mediasch, le 8 janvier 1919, également en présence de l'armée roumaine.

Cette solution établit également comme condition nécessaire à sa validité, l'observation des promesses

d'Alba-Julia, « ils sont confiants dans les promesses d'Alba-Julia », dit l'accord.

Mais quand ces mêmes assemblées connurent la réalité, elles ne cessèrent d'envoyer des protestations virulentes à la Conférence de la Paix. Entre autres, citons celle-ci. « La décision de Mediasch du 8 janvier 1919, déclarant l'annexion des Saxons, de la Transylvanie à la Roumanie, a été prise sous la contrainte irrésistible que subit le peuple saxon de la part des roumains depuis l'occupation de la Transylvanie... La solution que nous proposons est la suivante : la Transylvanie et les parties adjacentes obtiennent une large autonomie, tout en faisant partie de la Hongrie, avec laquelle elles forment une unité économique... Nous prions qu'il soit accordé aux nations intéressées susmentionnées d'exercer leur droit de disposer d'elles-mêmes par voie d'un plébiscite libre de toute contrainte ».

Il y a encore le mémoire des Souabes du Banat, adressé à M. Clémenceau le 19 août 1919 en faveur de la réunion du Banat à la Roumanie. Mais à la validité de ce mémoire comme élément décisif, nous adressons ces critiques : 1°) Il contient les mêmes restrictions d'autonomie et de libre administration que nous avons notées à propos de l'assemblée d'Alba-Julia, donc les critiques que nous avons faites lui sont aussi parfaitement applicables; 2°) il faut remarquer que ce mémoire va plutôt contre la Serbie que contre la Hongrie, car à cette époque c'était le partage du Banat entre la Roumanie et la Serbie qu'on discutait, et 3°) la partie de la population Souabe, que les personnes qui rédigèrent ce mémoire représentaient, n'était point du tout la majorité de celle-ci. C'est ce que nous devons déduire de la pro-

testation suivante adressée cette fois, bien au nom de la population souabe. En voici quelques passages : « Comme nous l'avons appris de source sûre, les soi-disant représentants des Souabes du Banat ont, dans une assemblée tenue le 10 août à Temesvar, adopté une déclaration par laquelle ils se prononcèrent pour l'intégrité du Banat indivis au Royaume de Roumanie... Et nous représentants uniquement qualifiés des Souabes du Banat, nous protestons par la présente de manière solennelle contre ladite déclaration, de même que contre le mémoire remis à Paris. Nous protestons énergiquement contre la thèse que l'Assemblée du 10 août 1919 eut été appelée et autorisée à représenter la totalité des Souabes du Banat », elle est, continue le mémoire, une « falsification grossière de la volonté populaire des Souabes du Banat ».

Et le mémoire finit par ces trois demandes impérieuses : « 1°) Les régions de la Hongrie méridionale désirent continuer à faire partie de la Hongrie, dotée pour les minorités nationales d'une autonomie administrative, politique et de culture intellectuelle, garantie au besoin par une convention internationale; 2°) Pour le cas où la Conférence de la Paix aurait le moindre doute à l'égard de notre vœu de rester fidèles à la Hongrie, la forte majorité de la population demandera l'organisation d'un plébiscite libre de toute pression et sous contrôle neutre; 3°) Dans le cas où, à notre regret et pour une raison quelconque, qui nous est inconnue, de la politique mondiale, ou ne pouvait point faire droit à notre vœu de rester attachés à la mère patrie, la forte majorité des quatre nationalités plaidera la consti-

tution d'une république neutre, à laquelle on donnerait le nom de Banatie ».

Une délégation souabe, qui vint à Paris demander justement qu'on tienne compte de ses aspirations plébiscitaires, ne fut pas même reçue par la Conférence.

L'abbé Wetterlé s'exprima à la Chambre française, sur cette question, de cette manière : « Je suis intimement convaincu que si un plébiscite avait eu lieu, ni les Serbes, ni les Roumains n'auraient obtenu le tiers des voix ».

De cette exposition de faits, nous devons dire qu'en Serbie, de même qu'en pays Tchèque et en Roumanie, quand les décisions de la Conférence attribuèrent des quantités si grandes de territoires, la volonté des populations n'était pas du tout unanime à accepter ces transferts. Il y avait des opinions pour et contre, contrariété de pensées qui rendait exigible le plébiscite.

D'autre part, si quelques représentants d'une partie de ces territoires demandèrent parfois le rattachement à une des trois nations citées, ils eurent bien le soin de préciser certaines conditions de liberté et d'autonomie, sans lesquelles l'union n'était pas désirée. Ces conditions n'ayant pas été observées et d'autre part, une très grande partie des habitants, objets du transfert, ayant formellement protesté, on peut bien déduire que la presque unanimité de l'opinion publique de ces territoires était contraire aux décisions de la Conférence de la Paix.

C'est la raison la plus importante de la non-existence de plébiscite.

Ce que dans tous les cas nous ne pouvons pas comprendre c'est la thèse de la Conférence, qui re-

marque l'existence de ces soi-disant enthousiasmes populaires dans les journées d'octobre et novembre 1918.

Cette thèse est fausse en ce qui concerne la Hongrie, tandis que dans le cas de l'Autriche, elle traduit assez bien la réalité. C'est une des regrettables conséquences — parmi bien d'autres — de l'erreur commise de croire que l'Autriche et la Hongrie constituaient des organismes égaux. L'Autriche, agglomération d'Etats sans autre force de cohésion que l'autorité de la dynastie se désagrégea, en effet, presque automatiquement le jour où l'Empereur eût lâché les rênes du pouvoir, et le 12 novembre 1918 furent publiées à Vienne, en conséquence, les « *lettres patentes* » par lesquelles l'empereur Charles reconnut aux peuples de l'Autriche, leur droit de libre disposition, mais il eût le soin de préciser que sa déclaration portait uniquement sur l'Autriche et nullement sur la Hongrie. C'est un point qui, comme tant d'autres, échappa à la Conférence de la Paix.

Cette remarque de l'Empereur, qui en bon connaisseur de son empire, devait avoir ses raisons pour différencier ainsi l'Autriche et la Hongrie, fut prouvée par les faits.

Si en Autriche cette explosion d'enthousiasme pour la liberté des nationalités opprimées fut un fait, en Hongrie, au contraire, l'enthousiasme fut provoqué par le déclenchement d'une révolution essentiellement « nationaliste hongroise et républicaine » et pas le moins du monde anti-hongroise et séparatiste. Le nom de « *Gouvernement National* » à la tête duquel se trouvait le patriote Karoly, le montre clairement. Cette révolution affranchit la Hongrie de

l'Autriche, sans avoir détaché aucune des nationalités de l'Etat Hongrois.

Où se trouvent donc ces manifestations d'enthousiasme séparatiste, base donnée par la Conférence pour justifier l'absence de plébiscite ?

Ces deux raisons, les seules données par la Conférence, n'ont aucune force, et elles laissent entrevoir les véritables causes de la négation d'un principe si souvent défendu par la même Conférence. Ces causes sont essentiellement politiques. D'ailleurs elles prouvent mieux que nul autre argument, quelle était la véritable aspiration des nationalités habitant la Hongrie, si maladroitement détachées de la mère-patrie. En effet, un des désirs des dirigeants de la Conférence a été de créer des Etats suffisamment forts, de véritables « gardiens » pour pouvoir équilibrer les appétits de revanche jugés probables chez certains Etats vaincus. En présence de la réalité qui ne permettait pas de créer des Etats véritables, c'est-à-dire fondés sur une commune aspiration nationale, ayant cette force désirable, on n'a pas hésité, à en faire au besoin de purement artificiels, et le moyen employé n'a été autre que de leur ajouter des millions d'hommes et des centaines de mille de kilomètres carrés, qui n'avaient aucune raison spéciale de subir ce changement de maître.

En présence d'une Tchécoslovaquie de 6 millions de tchèques et moraves, d'une Roumanie de 11 millions d'habitants, et d'une Serbie de 5 millions d'autochtones, on a voulu transformer ces Etats en Etats suffisamment puissants pour pouvoir développer leur rôle de « *gendarmes* », et dans ce but on n'a tenu compte, ni des désirs des peuples transférés, ni des intérêts de la patrie démembrée. Tout cela était

subordonné à l'obtention d'une Tchécoslovaquie de 14 millions d'habitants, d'une Roumanie de 16 millions, et d'une Yougo-Slavie de 12 millions d'habitants.

Nous n'allons pas discuter l'idée de créer des Etats suffisamment forts pour équilibrer les poussées impérialistes de certains Etats vaincus. Une des choses que doit contenir un bon verdict de paix doit être la prévoyance des événements possibles. Nous devons seulement remarquer que ces mesures ont été mal réalisées en ce qui concerne la Hongrie. Si la Conférence de la Paix avait dicté un Traité de Paix qui, tout en punissant la Hongrie des torts faits par elle, aurait reconnu les circonstances atténuantes, et que, en conséquence, le verdict avait satisfait la Hongrie, chose très probable, les alliés trouveraient à présent dans cet Etat, non un élément à surveiller, mais le premier et le plus fort des gendarmes pour la paix. Au lieu de cela ils ont créé des Etats composés des éléments les plus bigarrés, obligés de dépenser la majeure partie de leurs énergies dans la police intérieure, et une grande partie de celles-ci dans la surveillance de la Hongrie. Sans critiquer les bonnes intentions des pays composant la Petite Entente, signalons seulement leur impuissance, au moins actuelle. Cette impuissance dérive de leur caractère artificiel. Citons quelques opinions sommaires sur cette *Petite Entente*.

M. Giarlantini, député Italien, un des membres les plus réputés du directoire fasciste, camarade politique de *M. Mussolini* a déclaré ce qui suit au rédacteur du « *Pragai Magyar Hirlap* ».

« L'importance de la Petite Entente est minime. Je fonde cette opinion sur des faits simples et clairs,

notamment : 1°) Sa tendance italophobe, un de ses buts principaux, fut anéanti par la convention italo-slave, que M. Mussolini a effectuée avec un esprit clairvoyant prouvant la bonne volonté de l'Italie; 2°) L'esprit hungarophobe s'est montré tout à fait superflu, étant donné que la Hongrie a toujours strictement observé les traités... 3°) Les Etats qui forment la Petite Entente ne sont unis que par une convention formelle, et non par une solidarité invétérée. Il y a un nombre de faits qui le prouvent; l'isolement complet de la Roumanie dans la question de la Bessarabie, l'antagonisme constant entre la Roumanie et la Yougoslavie à cause du Banat; les différences profondes qui séparent les deux Etats russophiles, de la Roumanie russophobe. Comment peut-on avoir confiance dans la longue durée d'une union qui est aussi artificielle que celle-ci et que le premier orage effacera sans pitié ? ».

M. René Dupuis, dans son ouvrage « *Le Problème Hongrois* » reconnaît l'impuissance de la Petite Entente quand il écrit : « elle est incapable de constituer une force suffisante pour faire équilibre à l'Allemagne redevenue puissante, ambitieuse et arrogante comme en 1914 ».

« *Le Manchester Guardian* » dont les traditions libérales et humanitaires sont connues, a publié un article, dans lequel il reconnaît l'erreur de la confiance qu'on a dans ce « syndicat de vainqueurs », comme l'appellent certains esprits. Il dit entre autres choses ceci : « Quoique officiellement la Petite Entente soit composée de trois Etats : la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et la Roumanie, il serait plus exact de la considérer comme une alliance des trois peuples tchèque, serbe et roumain de l'ancien

royaume. Cette restriction est suffisamment expliquée par les désordres et les dissensions intérieures dont ces pays souffrent et qui non seulement ne diminuent pas, mais deviennent chaque jour grandissants ».

Et le publiciste Suisse bien connu, *Aldo Dami*, après avoir décrit les difficultés internes de ces Etats de la Petite Entente, finit par ces mots de détresse : « Voilà l'unité solide, le « ciment », le « rempart » que constitue la Petite Entente ».

Cette impuissance des Etats de la Petite Entente à équilibrer les tendances impérialistes de certains Etats, agresseurs en 1914, se prouve par deux faits : 1°) Leur instabilité intérieure et 2°) le manque d'union entre eux.

L'instabilité et le manque d'unité interne de ces Etats apparaît comme inévitable si nous considérons la multitude de nationalités qui les composent. La *Yougoslavie* par exemple ne compte que 5.000.000 de serbes, soit les 44 % de sa population, tandis que les autres éléments (croates, mahométans, slovènes, allemands, hongrois, roumains qui forment le reste, soit plus de la moitié, sont assujettis malgré leur volonté, au gouvernement et à l'administration exclusivement serbes.

D'où nombre des difficultés. Ce phénomène joue surtout à l'égard des *Croates*, qui constituent les 23,6 % de la population. Cet antagonisme serbo-croate comporte pour la *Yougoslavie* une menace constante de crise politique. Les Hongrois et les Vendes au nombre de plus d'un demi-million, désirent revenir à la Hongrie avec laquelle ils sont le plus étroitement liés, tant au point de vue territorial qu'au point de vue économique. Ces dangers, il est

vrai, ont été diminués par le succès de la politique personnelle du roi Alexandre, mais toute une nation ne peut compter sur un homme seulement. D'autre part, les charges écrasantes du budget de la guerre, absorbent pour ainsi dire la plus grande partie des ressources pécuniaires de l'Etat. Le dinar est déprécié, et les impôts ont atteint la limite des facultés contributives du pays.

Le caractère artificiel de l'Etat tchéco-slovaque, saute également aux yeux. L'unité géographique économique et ethnique lui font défaut. Les Tchèques et les Moraves, les seuls qui soient contents de la formation actuelle de l'Etat tchéco-slovaque, ne constituent que 48 % de la population totale. Le reste, formé de slovaques, allemands, hongrois, ruthènes et polonais, est très souvent mécontent de la politique tchèque du nouvel Etat, politique d'ailleurs compréhensible, vu le besoin d'assimilation de ces races. Les excès administratifs, le manque de protection des minorités, malgré les engagements formels, unis au malaise économique qui se fait sentir dans ces derniers temps, créent de véritables mécontentements, au point d'arriver à mettre en doute quelle serait l'attitude de ces populations, dans le cas d'un conflit armé. L'industrie du matériel de guerre dont le centre est à la fobrique de Skoda, et l'instruction militaire bien menée, font de la Tchéco-Slovaquie une des plus importantes puissances armées de l'Europe Centrale, mais ici nous trouvons notre argument, la plus grande partie de ces énergies militaires sont dépensées presque exclusivement sur la frontière hongroise, de telle façon que la frontière allemande est si négligée que de l'avis même des Tchèques elle est pratiquement indéfendable contre

une attaque éventuelle de l'Allemagne. Et ces dépenses militaires, unies à la crise profonde dont souffre l'industrie tchèque, crise qui doit comprendre la majeure partie des revenus nationaux, vu le caractère essentiellement industriel de la nation tchéco-slovaque, se font sentir dans les finances de l'Etat d'ailleurs placées dans une situation assez aggravée dans l'après-guerre, à cause de l'héritage des dettes de l'Autriche-Hongrie.

Si nous voyons que dans la *Yougoslavie* et dans la *Tchécoslovaquie*, l'élément propre est inférieur à la moitié de la population, dans la « *Gronde Roumanie* », les Roumains occupent les 72 % de sa population. Mais cette donnée ne signifie point que la situation soit ici meilleure que chez les deux autres Etats de la Petite Entente.

D'autre part, la Roumanie est un état faible. Ses finances n'ont pu être sauvées malgré les efforts faits, dont une partie sur les avis du professeur Rist; la qualité des fonctionnaires et celle des éléments militaires laisse peut-être à désirer. En outre, la conduite roumaine dans l'affaire des optants hongrois, n'a pas créé à ce pays beaucoup de sympathies à l'étranger. Par contre, il faut le reconnaître, l'opinion mondiale regarde avec intérêt l'attitude roumaine, du côté de la frontière russe, et cette attitude n'a été l'objet, jusqu'à présent, que d'éloges bien fondés. Mais les nations ne vivent pas seulement d'éloges.

Pour toutes ces raisons, nous devons conclure qu'aucun des trois Etats qui forment la Petite Entente n'a une situation interne capable de pourvoir aux besoins qu'exige le rôle de gardiens de l'ordre pacifique, que les décisions de la Conférence de la Paix ont bien voulu leur attribuer.

Il est vrai que quand l'assimilation de ces éléments aujourd'hui mécontents arrivera, comme il est probable selon ce que nous disons dans le chapitre sur la protection des minorités, ces Etats seront beaucoup plus forts qu'ils ne le sont maintenant. Mais nous ne parlons que pour le temps actuel. D'autre part, même dans ce cas, la position prise par la Conférence mérite des reproches, car avec ces traités des minorités, le résultat aurait été la continuation perpétuelle des difficultés actuelles. Heureusement la négligence de ces traités par les trois Etats en question, supprimera les conséquences fâcheuses éventuelles des dits traités.

Si tous ces Etats, isolément, sont incapables de remplir ce rôle, du moins on pourrait penser que leur union qui constitue la Petite Entente, forme un groupement suffisamment fort pour assumer cette police. *Malheureusement, il n'en est pas ainsi, car cette union n'est pas aussi solidement établie qu'il serait désirable.* Traiter cette question, c'est essayer de prouver la seconde cause énoncée comme déterminante de cette impuissance du groupement en question pour remplir ses buts.

Les raisons du manque de cette union désirable, sont bien exprimées dans l'extrait de l'article de *M. Giarlantini*, que nous avons cité. Elles sont *raciales, territoriales et économiques*; sans les étudier, citons quelques exemples des opinions publiques existantes dans ces pays, qui prouvent ce manque.

En Roumanie, au Sénat, le sénateur *Bianu* a pu déclarer dans une séance et au cours d'une interpellation adressée au Gouvernement que « Le Gouvernement de Belgrade fait tout le possible pour étouf-

fer l'intelligence des Roumains vivant en Yougoslavie. Il a fait fermer les écoles roumaines en Serbie et les enfants roumains ne peuvent plus faire leurs études, dans leur langue maternelle. Les instituteurs congédiés ont été remplacés par des instituteurs slaves. Les livres roumains sont confisqués et interdits. L'Eglise roumaine est victime d'une persécution barbare, ses domaines ont été confisqués. Les Serbes exigent même que les sujets roumains remplacent leur nom de famille par un nom serbe ».

La « *Romania* », organe officiel du parti national roumain écrit dans un article : « Les Serbes ne sont pas nos amis. Le contrat d'alliance qui les lie à nous n'est autre chose qu'un acte officiel comme il en existe beaucoup, mais cet acte n'a aucune racine dans l'âme du peuple serbe ».

Le « *Balkan* » de Belgrade, avait dans un article averti la Roumanie de la situation dans laquelle se trouvait ses minorités, et du fait qu'elle avait derrière elle la Bessarabie si disputée, puis d'un côté la Dobroudja, et d'un autre la Transylvanie avec près de 2 millions de hongrois.

« *L'Aurora* », organe roumain, répondant à cet article, remarque que mêmes les anciens ennemis de la Roumanie, ne se sont jamais permis un cynisme aussi blessant vis-à-vis d'elle. Puis d'un autre côté il demande : « Les messieurs de Belgrade peuvent-ils nier que les Roumains vivant en Yougoslavie se trouvent dans une situation affreuse ? Peuvent-ils nier les horribles persécutions dont les écoles et les églises roumaines en Yougoslavie furent les objets de la part de l'administration serbe ? Le « *Brassoï Lapok* » au sujet de « *l'amitié* » roumano-serbe,

écrit qu'un leader clérical slovène a dit dans une déclaration qu'il espérait bien voir encore dans sa vie, tout le territoire situé entre la mer Adriatique et la mer Noire, sous la domination des Yougoslaves.

« *La Politika* », journal de Belgrade, déclare ouvertement que si la Russie reprenait la Bessarabie et la Bukovine, M. Bratianu, peut être tout à fait persuadé, qu'aucun des pays alliés à la Roumanie ne voudra sacrifier un soldat pour les intérêts roumains.

Un article du « *Beogradska Novosti* » dit : « Nous n'avons nul besoin de l'alliance des Roumains, ni en temps de guerre ni en temps de paix. Nous devons simplement ignorer la Roumanie..... Nous n'avons nullement besoin des Roumains. L'Europe non plus n'en a besoin. Il faut les chasser de l'Europe ! » ¹.

Avec la Tchéco-Slovaquie les rapports sont meilleurs, mais une certaine tension s'est pourtant manifestée parfois dans la presse, soit de Belgrade, de Bucarest, en reprochant aux Tchèques leur ambition financière, leur désir de s'emparer de plus en plus de la direction des affaires, et l'usage qu'ils font de la Petite Entente comme un moyen seulement de s'enrichir au dépens de ses associés.

De ces extraits de journaux comme fidèles représentants de l'opinion publique de chaque Etat, on déduit que les liens unissant ces Etats dans cette Petite Entente, ne sont pas très forts.

Il est vrai que dans ces derniers temps en face du

(1) Ces opinions tirées de la presse il faut les admettre avec beaucoup de réserves, car elles peuvent être exagérées. Cependant, même en constatant cette possible exagération, on peut déduire que les rapports entre ces Etats n'ont pas été tout l'harmonieux qu'il serait désirable.

péril commun de plus en plus proche, ces expressions extrémistes se sont assez calmées. C'est à souhaiter, quoique les probabilités ne soient pas très grandes. Dans cette voie, le journal le « Temps » de Paris a publié en décembre 1932, un article de fond très optimiste sur l'avenir de cette Petite Entente. Mais pour le passé il exprime les craintes qu'on a eues. « A plusieurs reprises on a pu croire que les liens créés entre les Puissances de la Petite Entente se relâchaient, que des tendances contradictoires, s'affirmaient à Prague, à Belgrade et à Bucarest, que ce groupement qui a joué un si grand rôle dans la politique de l'après-guerre perdait peu à peu sa raison d'être ».

Ces croyances, dit le journal, sont effacées pour l'avenir. Il se base essentiellement sur la bonne issue de la Conférence tenue à Belgrade entre les ministres respectifs des affaires étrangères. MM. Benès, Titulescu et Jęftitch. Mais il faut reconnaître que ce fait n'est qu'un phénomène passager. Si l'accord de critères a été unanime dans cette réunion, c'est parce qu'on n'a traité que des questions essentiellement d'intérêt commun, comme celle des *réparations orientales*, *révision des traités de désarmement*. Mais si dans les temps à venir, une opposition quelconque apparaissait entre toutes celles qui sont possibles soit économique, territoriale ou simplement, celles que nous venons de voir, alors les doutes sur la solidité de la Petite Entente, reverraient le jour; et, en conclusion, on ne peut pas vivre avec cette pensée angoissante : cette entente tiendra-t-elle ou ne tiendra-t-elle pas, surtout si on considère les sacrifices faits pour la constituer.

Donc, à notre avis, la raison occulte du morcelle-

ment inouï de la Hongrie, la seule en fait existante, ne peut pas tenir devant les objections possibles, car quoique l'idée en principe soit juste, on trouvait en face d'elle une impossibilité physique à sa réalisation, et on ne peut pas aller contre les choses impossibles. Combien plus politique et juste en même temps aurait été, de s'attirer les sympathies d'une Hongrie forte ! Ce but n'était pas le moins du monde difficile à atteindre, vu les dissensions foncières existant entre les représentants du pangermanisme et ceux de la nation hongroise d'une part, et d'autre part les bonnes relations déjà historiques qui liaient le peuple hongrois et ceux de l'occident, en particulier la France. Si cette voie avait été suivie, la Hongrie n'aurait fait que continuer son rôle historique de défenseur de la civilisation occidentale, en cette occasion de la civilisation pacifique et les autres Etats qui forment actuellement la Petite Entente, véritables « *agents de paix* », auraient trouvé en elle leur caporal.

Au lieu de cela on a créé des Etats artificiels, dont les dirigeants, serbes, roumains ou tchèques, sont tous remplis des meilleures intentions, mais incapables de les réaliser, car le meilleur de leur énergie se dépense dans la surveillance de cet Etat, la Hongrie, qui devait être leur camarade d'action. Et plus encore, un de ces Etats, la Tchéco-Slovaquie, constitué comme il l'est actuellement, a isolé la Hongrie de son allié naturel, de son amie de détresse, la Pologne, dont le rôle joué comme défenseur de l'ordre pacifique créé, est bien connu.

En conséquence finissons en disant, que la véritable raison du morcellement de la Hongrie, est à notre avis inacceptable.

D'autres raisons de moindre importance ont été données pour expliquer l'absence de plébiscite dans le traité de Trianon.

On a prétendu que son fonctionnement était difficile. M. de Lapradelle dans son cours 1931-1932, est d'avis que la Conférence de la Paix, a judicieusement agi, quand elle s'est opposée à ce plébiscite « en raison de la multiplicité et de la dispersion des enclaves ethniques ». Mais c'est justement quand cette multiplicité et cette dispersion existent, qu'on doit l'appliquer. Si les territoires à transférer ne sont habités que par des gens parlant une même langue, appartenant à une seule race, et ayant la même religion, on peut croire d'après certaines théories que leur volonté peut être supposée. Mais si ces indices n'existent point, la seule manière de connaître leur volonté, c'est de les faire exprimer dans l'urne. *C'est évident.*

D'autres ont prétendu que les chances de vérifier un plébiscite sincère étaient minimes, à cause du grand nombre d'illettrés peuplant les territoires objets du transfert. C'est une raison qui touche au plus profond de la question du droit de vote. Sans discuter cette opinion disons seulement, que la masse du peuple ne perd jamais conscience de son devoir quand une circonstance grave arrive. En effet, si dans les circonstances normales, on aperçoit l'existence de la nonchalance électorale, qui a pour conséquence les marchandages et les autres vices qui enlèvent le prestige du système, quand on soumet au peuple une question suffisamment grave pour toucher de près ses intérêts, et ayant un certain retentissement, cette masse du peuple, avec sa part d'illettrés, fait preuve presque toujours, d'un tact politique et

d'une conscience de son intérêt, que très souvent n'ont pas les chefs politiques les plus intellectuels.

La dernière raison donnée par certaines personnes pour justifier cette absence de plébiscite, relève d'une origine différente. A leur avis, le plébiscite était inutile parce que la Hongrie n'acceptait pas le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Nous pouvons répondre ceci : 1°) il est inexact de dire que la Hongrie n'acceptait pas ce principe. Avant la guerre toutes les difficultés avec l'Autriche naissaient de ce chef, c'est-à-dire des demandes constantes et ininterrompues auprès du gouvernement de Vienne d'obtenir un « self-government » complet. La Constitution de 1868 contenait comme un des articles-base de la Couronne de Saint-Etienne, l'égalité des droits de tous les peuples la composant, et la ressemblance entre cet article et le principe du « self-government », est plus grande encore que celle d'un chinois à un autre chinois. Et enfin, la pétition constante de la délégation hongroise à la Conférence de la Paix, prouve que la nation hongroise ne tenait pas ce principe comme n'ayant pas de valeur. 2°) La Conférence n'avait pas à se préoccuper des opinions des Hongrois, car étant des justiciables, leur opinion ne comptait en rien. Aucun tribunal de justice, quand il dicte une sentence ne fera attention si, par exemple, l'accusé admet ou n'admet pas la peine de mort, s'il est partisan ou non du caractère exemplaire de la peine, ou s'il est vraiment repent. Ce que fait ce Tribunal, c'est appliquer purement et simplement le droit existant. C'est justement la seule chose qu'aurait dû faire la Conférence. A cette époque, le droit international, exigeait comme condition nécessaire aux transferts territoriaux, l'usage du plébiscite.

Donc, elle aurait dû appliquer ce plébiscite aux clauses territoriales du Traité de Trianon, sans s'inquiéter le moins du monde si la Hongrie acceptait le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ce qui, nous venons de le dire, était la vérité.

En résumé, ni les deux raisons données par la Conférence, ni la raison occulte de vouloir construire des Etats forts, ni la difficulté de réalisation, ni à plus forte raison son manque de nécessité, dû à la négation par la Hongrie du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ne peuvent justifier cette absence de plébiscite.

Le fait est à déplorer, car ces annexions sans plébiscite, peuvent justifier le titre donné à elles par les Hongrois de « conquêtes » créant un malaise en Europe Centrale, qui exigent une rapide solution. Sans émettre notre opinion sur une question si grave, finissons le chapitre en déplorant cette absence de Plébiscite.

Postérieurement nous devons remarquer la nouvelle organisation de la Petite Entente, issue de la Conférence tenue à Genève les 14 et 15 février 1933, entre les trois ministres des affaires étrangères, MM. Titulescu, Jeftitch et Benès.

Le caractère essentiel de la Petite Entente nouvellement organisée, est d'être une véritable « *entente régionale* », qui rentre à merveille dans l'article 21 du Pacte de la S. D. N. et qui ne se borne pas aux trois Etats, Yougoslavie, Tchécoslovaquie et Roumanie, seulement, mais à tout autre Etat qui voudrait y adhérer, car l'adhésion est admise.

Dans l'ordre politique, la transformation de la Petite Entente, en une véritable communauté internationale, offre une importance décisive. Notamment

il a été admis que les traités politiques de chacun des Troits Etats, ainsi que tout acte unilatéral modifiant la situation existante d'un de ces Etats à l'égard d'un tiers Etat, et tout accord économique comportant des conséquences politiques, exigeront dorénavant le consentement unanime du Conseil permanent de la Petite Entente. De plus, les conventions actuelles encore en vigueur dans ces Etats avec d'autres puissances, seront unifiées, et celles unissant ces Etats, datant de 1921 et 1922, seront soigneusement complétées.

Pour garantir l'unité d'action de ces puissances, un « conseil permanent » de la Petite Entente, est constitué à Genève, et il est composé par les Ministres des Affaires Etrangères de ces trois Pays. Ce conseil est assisté d'un secrétariat permanent et d'une section économique.

D'importantes mesures de collaboration économique, telles que l'application entre ces pays de tarifs douaniers préférentiels, et l'aide mutuelle entre les banques d'émission des Etats respectifs, sont contenues dans cet accord signé à Genève le mercredi 15 février 1933.

L'évolution qui aboutit au nouveau pacte de la Petite Entente, se marquait depuis quelque temps déjà. Cet accord a été provoqué justement par l'impuissance de cette entente, que nous avons remarquée, à *contenir* le malaise constant en Europe centrale, la campagne en faveur de la révision des traités, et les tentatives de réarmement des Etats désarmés en conclusion de la grande guerre, en même temps que la nécessité de trouver un remède efficace à la crise économique dont souffrent les pays danubiens.

Nous croyons que l'incapacité que la Petite Entente a montrée jusqu'à maintenant, incapacité que nous avons soulignée, a été comprise même par les Etats qui la composent.

Le « Temps » de Paris publie le 17 février 1933 un article de fond qui prouve notre point de vue. Il dit ceci : « La Petite Entente qui, sur les bases sur lesquelles elle fut fondée il y a dix ans, se heurtait parfois à des difficultés particulières, paralysant son action d'ensemble, constitue désormais une véritable communauté internationale dont l'influence... ». « Une force politique nouvelle, capable de servir utilement la cause de la paix, s'affirme ainsi en Europe centrale et orientale ».

Nous croyons que l'optimisme du remarquable journal parisien est d'autant plus grand, que pour le passé il exprime sincèrement les craintes qu'on a éprouvées.

Nous ne devons qu'applaudir à la décision prise par les ministres des Trois Etats. Remarquons néanmoins les circonstances dans lesquelles a été prise cette décision de renforcement de la Petite Entente. Nous voyons qu'elle a été adoptée, justement dans des circonstances graves : après la prise du pouvoir par le Chancelier Hitler, au moment de l'affaire des armements d'Hirtenberg, et au cours des rumeurs d'une alliance italo-hongroise-allemande. C'est justement cette critique qu'on peut adresser à ces Etats, d'attendre que la situation soit mauvaise pour réaliser vraiment leur rôle. Ils sont des policiers, ils le savent, ils doivent en conséquence, même dans les moments les plus calmes, être prêts à toute éventualité.

Il faut espérer néanmoins que la conduite de ces Etats sera moins négligée dans l'avenir et que cette

Petite Entente nouvellement organisée, remplira à la perfection son rôle de puissante garantie pour la paix européenne, et dans ce cas, une grande partie de la valeur des arguments donnés pour critiquer la non-existence de plébiscite dans le Traité de Trianon tombe.

En attendant les événements pour mieux juger, exprimons nos souhaits que cette entente soit un succès et que l'article de sa nouvelle organisation admettant l'adhésion d'autres Etats ne reste pas lettre morte.

CHAPITRE IV.

Le tracé des frontières dans le Traité de Trianon.

Quoique le Traité de Trianon ait dépecé si cruellement la Hongrie, on pouvait néanmoins espérer que le tracé de frontières corresponde aux exigences des données ethnologiques et économiques.

Malheureusement ce ne fut pas ainsi que les choses se passèrent.

Quand le 13 novembre 1920, le Président du Conseil et Ministre des Affaires étrangères, M. Teleki, demanda à l'Assemblée la ratification du traité, il soumit en même temps une autre proposition au corps législatif, et c'était de le décréter d'accusation pour l'acte qu'il venait d'accomplir.

Ce geste un peu théâtral, en dehors de l'importance de simple curiosité, ne nous offre aucun intérêt digne de remarque.

Par contre, nous avons à remarquer, dans le contenu de cette ratification, une question très importante : c'est celle concernant le tracé de frontières et l'activité des commissions de délimitation.

Il est un fait certain c'est que les frontières tracées par le Traité de Trianon n'étaient pas considérées comme définitives, et c'est même *M. Briand* qui l'a souligné à la Chambre française. L'illustre ministre s'exprime ainsi : « Que la frontière hongroise

ait été quelque peu arbitrairement fixée, qui pourrait en douter ? Il suffit de voir une carte, de suivre la ligne de frontière *qui n'est du reste pas absolument définitive.....* pour se rendre compte tout aussitôt qu'elle ne consacre pas absolument la justice ».

Cette reconnaissance par le chef français de l'injustice des frontières tracées par le traité de Trianon et de leur caractère provisoire, est facilement explicable si nous lisons le contenu de la lettre d'envoi de M. Millerand.

Cette mémorable lettre du 6 mai 1920, contient cette déclaration : « Fidèles à l'esprit dont se sont inspirées les délégations en traçant les frontières fixées par le traité, les puissances alliées et associées se sont cependant préoccupées du cas où la frontière ainsi tracée ne correspondrait pas partout avec précision, aux exigences ethniques et économiques. Peut-être une enquête menée sur le terrain fera-t-elle apparaître la nécessité de déplacer, en certains endroits, la limite prévue par le Traité. Pareille enquête ne saurait être actuellement poursuivie sans retarder indéfiniment la conclusion d'une paix à laquelle l'Europe entière aspire. Mais lorsque les commissions de délimitation auront commencé leur travail, si elles estiment que les dispositions du Traité créent quelque part une injustice qu'il est d'intérêt général de faire disparaître, il leur sera loisible d'adresser un rapport à ce sujet au Conseil de la S. D. N. Dans ce cas, les puissances alliées et associées acceptent que le Conseil de la Société puisse, si une des parties en cause, le lui demande, offrir ses bons offices pour rectifier à l'amiable le tracé primitif, dans les mêmes conditions, aux endroits où une modification aura été jugée désirable, par une Commission de délimi-

tation. Les puissances alliées et associées ont confiance que cette procédure fournit une méthode convenable pour corriger, dans le tracé des frontières, toute injustice contre laquelle des objections fondées pourraient être formulées ».

Cette lettre d'envoi de *M. Millerand*, dont l'importance, comme source juridique de notre problème ressort aux yeux, du fait qu'elle fut écrite par le Président de la Conférence des Ambassadeurs et au nom des puissances alliées et associées, fut précisée par l'article 29 du Traité. Cet article établit le pouvoir de ces commissions. Il détermine qu'« elles auront tout pouvoir, non seulement pour la détermination des fractions définies sous le nom de « *ligne à déterminer sur le terrain* », mais même si un des Etats intéressés en fait la demande, et si la Commission en approuve l'opportunité, pour la révision des fractions définies par des limites administratives, sauf pour les frontières existant en août 1914, où le rôle des Commissions se bornera au récolement des poteaux ou des bornes. Elles s'efforceront dans ces deux cas, de suivre au plus près les définitions données par les traités, en tenant compte autant que possible des limites administratives et des intérêts économiques locaux ».

Quelle que soit la compétence de ces Commissions, il est clair que le Parlement hongrois en a tenu compte quand il a ratifié le Traité. Dans le projet de loi soumis à la ratification, nous trouvons ceci : « la lettre d'envoi par laquelle les puissances alliées et associées nous ont remis le 6 mai 1920 leur réponse aux notes de la délégation hongroise et, en même temps, les conditions de paix définitives, pose quelques principes favorables à la Hongrie en ce qui

concerne l'interprétation et l'exécution du Traité de paix. Nous sommes donc fondés d'espérer qu'au cours de l'exécution dudit traité, une souplesse équitable se fera valoir quant à l'application de certaines de ses clauses. Ces principes posés par la lettre d'envoi, lesquels, en dehors de la contrainte subie, ont également influencé sur la décision du Gouvernement hongrois, alors qu'il s'agissait de signer ledit traité, doivent, par conséquent, être considérés comme l'interprétation officielle du Traité de paix »

Nous ne devons pas donner à cette ratification l'importance que certains auteurs, tels que M. Antal Ullein, lui ont donnée, en disant que l'observation des principes énoncés dans la lettre d'envoi constitue une condition exigée par les Hongrois pour l'acceptation du Traité de paix.

Non, les Hongrois étant des justiciables et au surplus des vaincus dans tout le sens du mot, ils ne devaient pas, ne pouvaient, mettre des bornes à l'activité de la Conférence.

Leur droit d'exiger l'observation de ces promesses, découle de ce qu'elles forment partie du jugement; en cette qualité de justiciables ils avaient vraiment une raison juridique, de prétendre à l'accomplissement de toutes les clauses dudit verdict et de chacune en particulier.

Une question délicate est celle de savoir l'étendue du pouvoir de modification de frontière qu'avaient ces Commissions, ou plutôt le Conseil de la S. D. N., lequel tranchait le conflit en dernier lieu.

Nous devons exprimer notre regret de ce que les pouvoirs de ces Commissions de délimitation fussent si réduits. En effet, la lettre d'envoi ne parle que des « *bons offices* » du Conseil de la S. D. N., et

nous savons ce que ce terme signifie en Droit International. Les *bons offices* qui ressemblent à la *médiation* par le fait que c'est une puissance tierce qui s'entremet pour éviter un conflit entre les autres, ont cependant une forme moins solennelle que cette médiation; elle ne suppose pas le consentement des Etats en litige, et surtout elle ne comporte pas de la part de l'Etat intervenant, une coopération directe aux négociations à venir : « il s'entremet simplement pour mettre en rapport les Etats en litige », dit *M. Le Fur*.

On doit déduire en conséquence, que si comme nous l'avons dit, les frontières n'étaient pas considérées comme définitives, c'était parce qu'on avait pleine confiance dans la bonne disposition des Etats intéressés, *car, sans l'assentiment de ceux-ci, aucune modification n'était possible*. Ils étaient depuis le 4 juin 1920, les véritables maîtres et seigneurs « in perpetuum » de toutes les parties à eux adjudgées, par le traité signé ce jour-là.

Nous devons considérer comme trop optimiste l'affirmation faite dans la lettre d'envoi de ce que « les puissances alliées et associées ont confiance que cette procédure fournit une méthode convenable pour corriger dans le Tracé de frontières, toute injustice... », et nous la qualifions d'optimiste parce qu'elle n'institue aucun moyen de contrainte pour l'exécution des décisions des dites Commissions. Celles-ci ne constituent que des simples recommandations.

Si, comme le reconnaît la lettre de *M. Millerand*, une enquête menée sur le terrain peut faire apparaître la « *nécessité* » de déplacer en certains endroits la limite fixée par le Traité, pourquoi alors ne pas instituer un organe capable de répondre à cette

nécessité ? Si le but des Commissions de délimitation n'était autre que de corriger les injustices ethniques ou économiques reconnues existantes, pourquoi alors, ne pas donner à ces Commissions tous les moyens nécessaires pour le faire ? Si le caractère péremptoire de la signature du traité ne permettait pas avant elle, l'activité de ces Commissions et si en même temps les injustices éventuelles étaient réparées « *a posteriori* », pourquoi cette Conférence de la Paix, juge tout puissant, n'a-t-elle pas transmis une partie de son pouvoir à ces Commissions, pourtant ses filles ? Non, le caractère restreint des pouvoirs donnés à ces Commissions ne peut soulever que des critiques; il a permis l'existence de faits tels que celui arrivé avec la Commission Yougoslave hongroise, laquelle après avoir proposé à *l'unanimité* le rattachement à la Hongrie d'une étroite bande de territoire (peuplé d'environ 18.000 habitants), située au Nord du fleuve le Mur, et après avoir porté l'affaire devant le Conseil de la S. D. N. s'est trouvée avec cette réponse de l'organe de Genève : « Le Conseil décide de faire connaître à la Conférence des Ambassadeurs, qu'il n'a pu amener les parties intéressées à des dispositions permettant un règlement amiable de la question ». Sans accord amiable, point de modification.

Donc, comme la Yougoslavie ne voulait rien lâcher, il n'y avait pas de possibilité de corriger l'injustice constatée à l'unanimité par la Commission de délimitation.

Mais si les décisions de ces Commissions n'étaient que de simples recommandations, nous devons souligner que même ces recommandations étaient aussi à leur tour étroitement limitées.

L'article 29 du traité dit qu'elles auront pouvoir pour la révision des fractions définies par des limites administratives, mais elles sont des limites administratives au sens d'administration inférieure, locale, donc très réduites, et d'autre part en ce qui concerne les frontières internationales, existant en août 1914, le rôle de ces commissions se borne au récolement des poteaux ou des signaux; reste comme principal pouvoir des dites Commissions, la fixation des « *lignes à déterminer sur le terrain* », lignes que l'on peut facilement supposer ne pas être d'une très grande longueur.

En outre, les instructions supplémentaires, données à ces Commissions par la Conférence des Ambassadeurs le 3 juin 1921, ont bien le soin de préciser, que les limites à tracer, « dans aucun cas, ne pourront changer les frontières, de telle façon qu'elles mettent en question les bases décrites par le Traité ».

Donc, ces simples recommandations des Commissions de délimitation, ne pouvaient porter que sur des questions de détail. Le pouvoir conféré à elles ne le permettait pas autrement.

Avec de telles données, les résultats mesquins obtenus par ces Commissions ne doivent pas nous étonner. Ce résultat est un démenti formel aux espoirs hongrois exprimés dans la loi de ratification du traité. La souplesse équitable dans l'interprétation de ses clauses, attendue avec impatience par le peuple hongrois, trouva une réalisation ridicule.

Le résultat obtenu par le travail de ces commissions est le suivant. Il a été rendu, à la Hongrie, sur toute la ligne de ses frontières avec la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslavie, un territoire comprenant deux minuscules villages, « habités

par une population magyare », comme le dit la décision arbitrale du Conseil de la S. D. N.; c'est la Tchécoslovaquie qui a essuyé cette perte. C'est tout. (Nous avons déjà dit, que sur la frontière austro-hongroise, la Hongrie a réussi à récupérer dix villages; mais la nouvelle délimitation de cette frontière, ne doit pas être assimilée à celle des autres, car elle a cette particularité, qu'elle résulte du Protocole de Venise et du plébiscite de Sopron, à l'encontre du Traité de Paix).

Mais voyons maintenant comment on a pu arriver à un résultat si décevant.

En effet, si comme nous l'avons dit, la lettre d'envoi, véritable source légale, ne constituait pas une procédure capable d'assurer la disparition de toutes les injustices ethniques et économiques existantes dans les frontières déterminées par le traité, car enfin les décisions des Commissions de délimitation n'avaient que la valeur d'une simple recommandation, néanmoins cette dite lettre était un document dont les dispositions étaient d'observance obligatoire dans le travail à effectuer par ces Commissions.

Mais ces Commissions, au contraire, agirent avec une méconnaissance, d'ailleurs avouée par elles-mêmes, de toutes ces dispositions pourtant obligatoires, de respecter les intérêts économiques et ethniques, là où ils existeraient. Mais cette méconnaissance ne put avoir la moindre influence sur le résultat final. Examinons brièvement cette activité des Commissions.

La Commission Hongroise-Tchécoslovaque fut constituée à Brno le 27 juillet 1921; elle était composée des délégués de l'Angleterre, de la France, de l'Italie et du Japon. Les délégués japonais se retirèrent en mars 1923.

Le délégué hongrois, après avoir demandé à la Commission si elle avait reçu les instructions supplémentaires du 3 juin 1921, et après sa réponse affirmative, déclara que les frontières désignées par le traité ne correspondaient point aux exigences ethniques et économiques.

Le président de la Commission demanda au délégué hongrois, ce qu'il voulait dire par ces mots-là. Le délégué hongrois répondit que « La base de toute frontière devrait être telle qu'elle laisse chaque nationalité dans son propre pays » en même temps qu'il considérerait la frontière du traité comme *purement militaire*. Après avoir enregistré cette déclaration, le Président invita les délégués hongrois et tchécoslovaques à présenter leurs propositions.

La première proposition hongroise demandait le retour à la Hongrie des territoires habités exclusivement par des Magyars ou par des îlots de magyars, situés au nord de la ligne fixée par le traité, et dont la nouvelle frontière passerait au Nord des villes de Pozsoni, Nagyszombat, Galgóc, Nyitra, Sefmechànya, O'Zôlyom, Kassa, Töketerebes, Gàlszècs, Nagymihály, Ungvár et Munkács.

Cette proposition fut rejetée le 9 août 1921, parce que, dit le Président, elle ne correspondait pas aux bases fixées par le Traité, et le délégué hongrois fut invité à présenter une proposition nouvelle.

Alors ce délégué, après avoir lu devant les autres délégués, la lettre de M. Millerand incluse dans les instructions supplémentaires du 3 juin 1921, invita la Commission à ne pas faire attention aux statistiques aussi bien hongroise que tchécoslovaques, et à se rendre en conséquence sur le terrain, afin d'apprécier par elle-même la réalité du problème.

La seconde proposition hongroise qui modifiait sensiblement la première, de telle façon que les villes mentionnées restaient au pouvoir de la Tchécoslovaquie, fut aussi rejetée le 23 septembre 1921, avant même que la Commission eût visité la frontière.

Finalement la Commission divisa la frontière en deux parties, chacune d'elles devant être vivitée par deux membres. Mais l'investigation sur place fut si minutieuse qu'elle prit fin au bout de 3 jours sur une étendue de presque 750 kms.

Cette visite sur place, promesse de la lettre d'envoi, était le seul moyen de connaître vraiment la question ethnique et économique, en même temps qu'une prescription obligatoire à ladite lettre.

La forme dans laquelle la Commission accomplit cette obligation en effectuant une visite éclair, nous montre l'esprit de parfaite hostilité pour la cause hongroise.

Cette hostilité obligea la délégation hongroise à abandonner la Commission le 19 décembre, quand la ville de Kassa, la « *Mecque hongroise* » fut donnée comme perdue définitivement pour la Hongrie, mais sur l'ordre de son gouvernement, elle reprit sa tâche en janvier 1922.

Mais néanmoins cette hostilité ne fut pas assez forte pour éviter la discussion entre les membres composant la Commission, au moins dans une partie de la frontière, celle concernant la région de *Salgó-Tárjan*.

L'écrivain américain, Francis Kellor, nous dit que dans la frontière à tracer dans cette région de Salgó-Tarjan, très importante par ses mines de charbon, trois membres de la Commission étaient favorables à la modification de la ligne, tandis que les trois

autres prétendaient au maintien du statu-quo du Traité. Le vote du Président décida de la question.

Celle-ci consistait dans le maintien de la ligne du traité (à peu près 740 kms) à la seule exception d'une partie insignifiante, principalement dans les terrains près de Salgô-Tarjan, que la note décisive du Président attribuait à la Hongrie.

Pour comprendre le caractère mesquin de cette rectification, remarquons qu'elle ne comprend qu'une portion de territoire de 20 km², que la population y habitant n'est que de 1800 personnes, et que même cette rectification était prévue par le traité, car la nouvelle ligne tracée s'étend sur un terrain où une « *ligne à déterminer sur le terrain* » devait passer.

Mais, voyons comment cette rectification réussit.

On remarqua, que ledit district de Salgô s'étendait au delà des limites fixées par le traité, comme devant faire l'objet de la délimitation de cette « *ligne à déterminer sur le terrain* ». La Commission cependant reconnut le droit de la Hongrie, même en dépit du Traité, sur toute l'extension de ce district.

Le terrain en question comprenait deux communes, *Somoskö* à l'Est et *Somosufjalu* à l'Ouest. Deux solutions étaient en présence : 1°) inclure la portion de terrain maxima que la Hongrie pouvait attendre, c'est-à-dire les deux communes avec le territoire qui s'étend au Nord de celles-ci, contenant trois carrières, et 2°) laisser seulement à la Hongrie une commune, *Somoskö* avec deux carrières, et attribuer *Somosufjalu* et sa gare si importante à la Tchécoslovaquie, avec la carrière restante.

La délégation hongroise demanda naturellement l'application de la première solution, en précisant : 1°) que la carrière au Nord de *Somosufjalu*, remédie-

rait à la production réduite de pierre de la Hongrie; 2°) Le terrain au Nord de cette ville contient du charbon nécessaire à la Hongrie; 3°) Les mines de Salgó-Tarjan, sont le gagne-pain des habitants de Somosufjalu; 4° *Les habitants de tout le district sont de race Magyare sans exception*; 5°) La gare de Somosufjalu est nécessaire pour le transport du bois et de la pierre, produits dans tout le district.

Le représentant de la Tchécoslovaquie, en précisant néanmoins, que ce qu'il faisait était un acte purement volontaire, accepta pour prouver son esprit de conciliation, l'arbitrage du Conseil de la S. D. N. et M. da Gama (Brésil) fut chargé de faire un rapport.

Après son rapport, dans lequel il reconnaissait le caractère hongrois indiscutable du Territoire en question, le Conseil de la S. D. N. prononça sa sentence arbitrale le 23 avril 1923.

Cette résolution laisse à la Hongrie les deux communes et la gare en question, et attribue à la Tchécoslovaquie toutes les carrières, à la seule exception de la partie d'une d'elles. Mais le chemin de cette carrière conduisant à la gare de Somosufjalu est coupé par la frontière et un accord a été nécessaire pour permettre le transport de la pierre sur un pont assigné à la Tchécoslovaquie.

Cette décision arbitrale nous montre que le Conseil de la S. D. N. a eu en vue deux intérêts : l'intérêt ethnologique en attribuant les deux villages à la Hongrie et l'intérêt économique en laissant les carrières du côté tchèque.

Cette pondération d'intérêts qui se manifeste dans toute la frontière ne sera pas sans avoir de graves inconvénients, car ainsi les habitants de ce territoire

se sont vus séparés de leur moyen de vie, et d'autre part, on crée par cette frontière tortueuse des cas tels que celui des villages situés dans le « Bodrogköz », qui se trouvent écartés de son seul chemin de fer, car celui-ci, le chemin de fer U. A. Ujhely Csap, a été donné à la Tchécoslovaquie, laquelle n'avait pas une nécessité si impérieuse de le posséder, étant donné qu'elle en a d'autres utilisables.

Donc on voit que l'attribution à la Hongrie de deux villages de 1800 habitants, privés de leur moyen de vie, est le seul résultat acquis par la Commission hongroise-tchécoslovaque de délimitation.

Le résultat est, comme nous le voyons, tout à fait mesquin, mais facilement explicable si nous considérons les pouvoirs si restreints qu'avait cette Commission. La faute n'est pas sienne; elle est à la Conférence, parce qu'elle a basé la correction des injustices ethniques et économiques existantes sur la seule volonté de l'Etat intéressé, et ensuite au Conseil de la S. D. N., qui, quand il a été saisi du seul cas où il pouvait rendre justice, l'a fait sur la question ethnique, mais pas du tout sur la question économique.

La gloire d'avoir libéralement fait cadeau à la Hongrie de 1800 magyars, appartient à la Tchécoslovaquie. Gloire reconnaissable, car si l'Etat tchèque avait suivi la méthode des Roumains et des Yougoslaves, il compterait aujourd'hui 1800 habitants de plus.

La seule chose qu'on puisse reprocher à ladite Commission, c'est d'avoir formellement nié le 12 mars 1925, qu'elle n'avait pas à tenir compte de la lettre d'envoi; le résultat en cas contraire n'aurait pas été

bien différent, car son efficacité n'était pas, comme nous l'avons dit, très grande.

Le délégué hongrois, dans la dernière session tenue à Brno, le 15 mai 1925, par la Commission et avant de signer le protocole, ajouta quelques protestations.

Ces protestations, au fond justes, étaient mal dirigées. C'étaient la Conférence de la Paix et le Conseil de la S. D. N. qui devaient recevoir ces protestations, non la Commission, et moins encore l'Etat Tchéco-slovaque. La première parce qu'elle n'avait pas de pouvoir pour agir autrement et le second parce que c'est beaucoup trop lui demander, que la cession gratuite de territoires qui peut-être ne lui appartiennent pas en droit, mais que la Conférence de la Paix considérée comme l'expression de la majorité de la pensée mondiale, s'est hâtée de lui octroyer. Dans de telles circonstances, avoir laissé 1800 habitants, comme l'a fait la Tchécoslovaquie, constitue un acte très libéral, humainement parlant.

Il n'y a pas beaucoup d'Etats qui l'auraient fait; la Roumanie, ni la Yougoslavie, placées dans le même cas ne le firent.

La Commission hongroise-yougoslave, constituée à Paris, n'a pas pu corriger d'injustice. Pourtant, du côté Yougoslave, nous avons aussi un tracé tortueux.

La frontière, entre Miholjacdoluji et Barangavar, soit sur une distance à peu près de 120 milles, traverse et retourne la Drave, presque cent fois.

D'autre part, les désirs des habitants de la région de Bács-Bodrog, exprimés dans un mémorandum envoyé à la Conférence furent négligés. Ils demandaient que la frontière suivît le cours du canal « *Francis* », afin de rester sujets hongrois. Ce désir de 200.000 *magyars* ne fut pas écouté.

D'ailleurs, si la Commission en avait tenu compte, le résultat final aurait été le même, car l'obstruction yougoslave paralysait tous les bons désirs de cette Commission.

La seule fois où cette Commission a voulu supprimer une injustice, elle s'est trouvée en présence d'une fin de non-recevoir de la part de la Yougoslavie.

C'est ainsi qu'elle avait proposé à l'unanimité le rattachement à la Hongrie d'une étroite bande de territoire peuplée de 18.000 habitants et situés dans la section Ouest de la frontière, au Nord du fleuve la Mur.

Mais, malgré les demandes incessantes de la Hongrie, malgré les efforts faits par M. Hymans, représentant de la Belgique afin de convaincre la Yougoslavie d'accepter l'arbitrage du Conseil de la S. D. N., celle-ci s'est opposée radicalement à accepter la moindre entrave à l'exercice absolu de sa souveraineté sur cette région de *Prekomourié*, et en conséquence l'arbitrage du dit Conseil, seul moyen de faire corriger les défauts du tracé des frontières de traité, devint impossible.

On voit donc, par quel moyen si simple, tout l'édifice construit par la lettre d'envoi, s'écroulait.

Mais c'est surtout du côté Roumain que les injustices sont plus grandes.

En ce qui concerne la frontière entre la Hongrie et la Roumanie, le Conseil de la S. D. N. n'a pas même eu à s'en occuper, étant donné que sur cette ligne qui détache de leur mère patrie presque un million et demi de purs magyars, la Commission de délimitation n'a pas pu découvrir une injustice quelconque digne d'être signalée à la Société.

La perte de la Transylvanie fut sûrement la plus

profonde blessure causée à la Hongrie par le traité de Trianon. C'était la plus belle et en même temps la plus riche région de la Hongrie, qui était donnée à la Roumanie, avec 1 million et demi de magyars.

En outre la frontière fut tracée, peut-être sur le territoire le plus indivisible de l'Europe. Les montagnes de Transylvanie dans l'Est et le Sud-Est, et le fleuve la Tisza, dans le Nord et le Nord-Ouest, forment entre eux une plaine immense, connue comme « *plaine hongroise* ».

Cette plaine n'est pas seulement une unité géographique avec ses limites naturelles, mais aussi une unité hydrographique, avec son système de fleuves courant de l'Est à l'Ouest et tributaires du grand fleuve : la Tisza.

Pendant des siècles cette plaine était soumise irrémédiablement au printemps à des inondations qui en faisaient pour le reste de l'année, une véritable lacune improductive.

Les Hongrois avaient réussi enfin, au moyen des travaux de dessèchement et de canalisation, à transformer cette plaine en une des régions les plus fertiles et les plus productrices de la Hongrie.

Quand ils allaient recueillir justement le résultat d'efforts si grands, le Traité de Trianon leur arrache le territoire entier.

La Commission de délimitation, en absence de limites naturelles, usa d'une ligne de chemin de fer entre les villes de Szatmarnemeti et Arad, sur une longueur d'à peu près 280 k., comme base de détermination de la frontière, en la complétant par l'établissement de « *zones de développement futur* » autour des villes près de la frontière, et par l'utilisa-

tion des limites existantes entre les communes et les commitats.

La question la plus délicate dans le tracé de cette frontière était celle ayant trait à l'utilisation du chemin de fer qui traverse le territoire du Nord au Sud, et qui forme avec les autres branches des chemins de fer, un système de développement économique indispensable à la vie des territoires voisins.

Quand la question fut traitée, la Roumanie demanda que lui soit octroyé tout ce système de chemins de fer. Elle se fonda pour ce faire non sur des arguments ethniques, car elle reconnut que toutes les villes traversées par ces chemins de fer étaient habitées exclusivement par des magyars, mais sur le fait que les lignes en litige avaient une importance économique et stratégique indubitable, stratégique surtout, car ainsi la liaison de la Roumanie avec la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie devenait facile.

La Commission tint compte des arguments roumains, et en conséquence toute cette ligne de chemin de fer fut séparée de la Hongrie. La partie Nord fut octroyée à la Tchécoslovaquie, le centre à la Roumanie et la partie Sud à la Yougoslavie.

La frontière fut dressée parallèle à ce chemin de fer, laissant au surplus tous les canaux de cette région entre les mains des Roumains.

Cette division crée des difficultés parmi lesquelles citons les suivantes :

Le canal de Nagypel régularise le cours du fleuve Koros et fournit l'électricité à trois villes industrielles de la Hongrie, Bekès, Békéscsaba et Gyula.

La Hongrie demanda à la Commission une rectification de la frontière, afin qu'une portion de ter-

ritoire à peu près de 10 km², contenant le canal, lui fut octroyée. Cette demande fut refusée, mais le délégué français, le Président de la Commission, suggéra l'octroi à la Hongrie d'un couloir de 6 km. de long et de 50 mètres de large, suivant le long du canal, spécifiant que ce couloir ne devait pas être coupé par un chemin qui unissait deux petits villages roumains. Le délégué de la Roumanie répondit que le contrôle de la frontière devenait dans ce cas difficile. Le délégué hongrois, proposa enfin comme remède à la difficulté, la construction d'un pont sur territoire roumain, mais il fut repoussé dans ses prétentions, parce que ce pont fût considéré comme une offense à la suprématie roumaine *sur l'air*. En un mot, actuellement le canal de Nagypel est coupé par la frontière, des villes qu'il pourvoit.

En ce qui concerne les grandes villes situées près de la frontière, la Commission introduit un principe nouveau, celui de dresser des « zones pour la banlieue et pour le développement futur ». Ces zones comprennent un cercle à peu près de 12 milles autour de chaque ville, et la frontière doit laisser ce cercle intact. Ce principe est naturellement très avantageux pour la Roumanie. Il est d'autant plus avantageux qu'il ne s'applique qu'aux villes roumaines et pas du tout aux villes hongroises.

Spécialement en ce qui touche à la ville de Gyula, la frontière n'est qu'à 4 kms de distance. Elle suit la limite d'une petite commune, mais elle la suit si bien qu'elle a coupé en deux une grange qui y est située. La moitié de cette grange est roumaine et l'autre moitié hongroise.

Malheureusement, ce n'est pas le seul exemple. Il en existe plusieurs sur la frontière où celle-ci divise

l'étable et la prairie, le village et l'usine. Mais plus remarquable encore est celui de la gare de Kőtegyan. Là, la frontière a coupé en deux bifurcations une ligne locale de chemin de fer, et le lieu de bifurcation est justement la gare citée, de telle façon que de multiples villages, aussi bien hongrois que roumains, se trouvent sans moyen de communication.

D'autres résultats de ce tracé malheureux sont : 1°) avoir coupé en deux le système de défense contre les eaux, du petit lac de « Ecsed », de telle manière, que les inondations qui se sont souvent produites causent des dommages très graves. 2°) Le cas du village de *Magosliget*; ce village a été coupé en deux moitiés par la frontière, avec cette particularité, que la partie octroyée à la Roumanie, propriété exclusive de 3 grands propriétaires hongrois, contenait tous les établissements agricoles qui constituaient le moyen de subsistance des habitants de l'autre moitié du village. Et 3°) le cas de la ville de Porgany, habitée par 9.000 purs magyars, et qui n'étant pas mentionnés dans le traité pouvait très bien être attribuée à la Hongrie. Mais un arrangement Roumain-Yougoslave intervint et Porgany resta du côté de la Roumanie.

Avec des faits tels que ceux que nous venons de citer, il n'est pas étonnant que la délégation hongroise ait formulé, dans la session de clôture, une énergique protestation contre les procédés employés par cette Commission roumano-hongroise, qui a permis avec ses principes nouveaux, de « la zone de sûreté pour les chemins de fer », de la « banlieue des villes » et de la « ligne droite », la réalisation des injustices que nous avons signalées.

En conclusion, on peut dire :

1°) Les Commissions de délimitation de frontières, à l'encontre de ce que la lettre d'envoi de M. Millebrand pensait d'elles, n'étaient pas des organismes capables de corriger les injustices ethniques et économiques dans le tracé des frontières, que cette même lettre d'envoi et le traité aussi, s'étaient proposés de corriger, car en fin de compte l'arbitrage du Conseil de la S. D. N. n'était pas obligatoire, et sans l'assentiment des Etats intéressés, toute modification des frontières primitives du Traité devenait impossible.

2°) Si les Commissions hongroise-tchécoslovaque et hongroise-yougoslave ont sauvé leur honneur en proposant des modifications, si réduites soient-elles, au contraire la Commission hongroise-roumaine, a augmenté le nombre des contresens ethniques et économiques déjà existant dans la ligne de frontière du traité.

3°) En ce qui concerne les Etats intéressés, c'est à la Tchécoslovaquie qu'appartient l'honneur d'avoir accepté la perte d'une petite partie de son territoire. Au contraire, la Yougoslavie s'opposa à l'encontre de l'unanimité de la Commission, à se soumettre à l'arbitrage du Conseil de la S. D. N., et la Roumanie fut plus heureuse encore, car elle n'arriva pas à avoir besoin de prononcer un refus aussi catégorique.

4°) Ces méconnaissances des intérêts économiques et ethniques dans le tracé des frontières n'ont pas de graves conséquences, ni minoritaires, ni économiques, mais elles servent à aider la poussée d'irréductibilisme provoquée par les autres dispositions territoriales du Traité.

CHAPITRE V.

« Le problème des minorités ».

I

La protection des minorités est un des plus graves problèmes internationaux de l'heure présente; ce problème naît depuis le moment où, dans un Etat, les groupement sociaux qui y existent ne correspondent pas exactement avec l'organisme dirigeant; c'est justement le cas de la majorité des Etats actuels.

Chaque fois que des individus de race, de religion ou de langues différentes, se trouvent obligés de vivre côte à côte, sous l'autorité d'un même Etat, des difficultés sont à craindre. Certaines rivalités politiques ou économiques peuvent surgir, et dans cette population hétéroclite, l'élément le plus nombreux peut tendre à user de sa force pour commander aux autres d'une façon plus ou moins autoritaire. La protection des minorités tend justement à éviter ce résultat.

Cette institution est déjà très ancienne; on peut trouver une application d'elle au temps de la Réforme, en vue de sauvegarder la liberté de conscience. On peut citer en ce sens une convention entre Charles IX de France et Elisabeth d'Angleterre¹, à l'occasion de l'Inquisition (Blois, 29 avril 1572); et au milieu du 17^e siècle à cause de l'hérésie des Vaudois,

(1) *Dumont* : Traité de Confédération et d'alliance entre Charles IX, roi de France et Elisabeth, reine d'Angleterre, t. I^{er}.

une autre convention entre Cromwell et Mazarin¹, qui avait pour but de protéger certaines minorités religieuses.

La liberté religieuse fut définitivement reconnue au Congrès de Vienne de 1815; l'article 8 l'établit pour les populations des provinces cédées à un Etat quelconque, qui auraient une religion différente de la leur. En outre, ce Congrès contient certaines dispositions qu'on pourrait considérer comme déclaratives du principe des nationalités.

Quoique les interventions d'humanité dans le proche Orient et surtout en Turquie, orientent la protection des minorités, vers son application la plus souple, c'est-à-dire la protection des droits de l'homme — et le traité de Koutchoutk-Kainardji (1774) en constitue un exemple frappant — et quoique ce phénomène se soit continué au cours du 19^e siècle, il demeure certain qu'à partir de 1848, la conception de la souveraineté absolue de l'Etat, soit celle d'un Etat démocratique, et le principe de la non-intervention réduisent à néant l'application de ces théories minoritaires; elles restent sur un terrain purement spéculatif.

Il fallut l'affaiblissement de ces doctrines sur la souveraineté absolue de l'Etat et surtout l'influence des trois facteurs qui suivent, pour faire renaître la force de cette doctrine. Ces trois facteurs sont : 1^o l'influence du socialisme, surtout avec *Otto Bauer* et *Karl Renner*; 2^o l'essor des idées pacifistes et 3^o la réaction provoquée par les excès commis par certains Etats contre leurs habitants Israélites.

C'est surtout après la guerre 1914-1918, que cette protection des minorités est entrée dans le terrain juridique. Déjà *l'article 1^{er} du projet du président*

(1) Citée par M. Fougues Duparc, « La Protection des minorités de race, de langue et de religion », thèse Paris 1922.

Wilson déclarait que les Hautes Parties contractantes étaient d'accord « pour affirmer qu'aucune entrave ne devrait intervenir dans le libre exercice de toute croyance, religion ou opinion dont la pratique n'est pas inconciliable avec l'ordre public ou les bonnes mœurs.

Le transfert par les traités d'après-guerre, de masses considérables d'habitants de différentes races, langue et religion, dans les Etats nouvellement créés, a aidé la conclusion de certains traités qu'on appelle par leur but « *Traités de minorités* ». Ces traités ont été signés par les principales puissances alliées et associées, Etats-Unis, France, Angleterre, Italie et Japon, d'un côté, et de l'autre tous les autres Etats auxquels on a voulu imposer cette protection, Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Roumanie et Grèce.

Et en réciprocité, la même imposition a été obligatoire, pour les Etats vaincus, dont les clauses égales de protection des minorités découlent des articles des verdicts de paix, Traités de Saint-Germain, de Trianon, de Neuilly, de Lausanne, à la seule exception du traité de Versailles avec l'Allemagne, dans lequel cette protection n'est pas signalée.

Puis sont venues certaines « *déclarations* » qui n'ont pas le caractère d'accord international à proprement parler, faite par l'Albanie, l'Esthonie, la Finlande, la Lithuanie et la Lettonie, devant le Conseil de la S. D. N.

Enfin, il existe certaines conventions plus récentes par exemple, une convention germano-polonaise pour la *Haute-Silésie* (Mai 1922) et une pour le territoire de *Memel* (1924). La protection reconnue par ces textes n'est pas toujours la même. Ils parlent

tantôt d'habitants, tantôt de ressortissants, tantôt de membres des minorités.

Les habitants qui sont tous ceux qui résident dans le territoire, nationaux ou étrangers, sont protégés dans leur vie et dans leur liberté personnelle ou religieuse. Les *ressortissants* ont de plus l'égalité civile et politique.

En ce qui touche les *minorités nationales*, elles ont toutes l'égalité civile et politique. Au surplus, en qualité de minoritaires, les individus qui font partie de ces minorités protégées, ont droit au maintien de leur caractère distinct, sauvegardé par l'affirmation de leur liberté de religion, de langue et d'enseignement.

Cela comporte pour elles le droit de créer et de diriger des institutions charitables, religieuses ou sociales et parfois, elles peuvent avoir droit à *une partie équitable dans la répartition des fonds publics affectés à l'éducation, la religion ou la charité*. Mais ce n'est que très rarement que ces minorités sont considérées comme des entités collectives, comme des groupes personnifiés. A part le cas de *la Ruthénie des Karpathes ou de la Valaquie du Pinde*, ces minorités ne constituent pas une personne juridique et ce n'est que les minoritaires eux-mêmes qui sont protégés.

Ce qui caractérise essentiellement les dispositions protégeant les minorités inscrites dans les accords d'après-guerre, c'est d'être des dispositions garanties. Au moins l'idée de les garantir par les organes internationaux s'y trouve.

Tous ces textes décident que leurs dispositions ne pourront être modifiées sans l'assentiment de la majorité du Conseil de la S. D. N., et en cas de di-

vergences d'opinions entre l'Etat signataire et un membre du Conseil, cette divergence est considérée comme un différend international et *déférée sur la demande d'une des parties en cause à la Cour Permanente de Justice internationale, qui statue définitivement.*

Cette subordination de la souveraineté de chaque Etat à l'intérêt de la communauté internationale, cause à cette souveraineté, entendue d'une façon absolue, un rude échec.

Mais surtout il y a des garanties d'exécution. Il faut remarquer que ces garanties ne se trouvaient pas dans les traités et que leur réglementation est l'œuvre exclusive de la Société des Nations; et cette réglementation consiste dans certaines règles de procédure, jugées capables de garantir ces droits des minorités. Ces garanties ont été après admises par les Etats soumis à observer la dite protection de minorités.

Quoique un essai dans ce sens ait été fait à diverses reprises, entre les années 1920 et 1923, le résultat définitif découle de la *session du 13 juin 1929, tenue à Madrid par le Conseil de la S. D. N. qui constitue la charte obligée de cette question des minorités.* D'après le droit actuel, les membres du Conseil peuvent saisir celui-ci, en cas de violation du droit des minorités. Mais c'est en principe seulement, car ni les autres Etats formant partie de cette S. D. N., ni moins encore la minorité elle-même, ne peuvent le faire. La cause de cette restriction, c'est d'éviter les inconvénients d'une procédure trop facile, qui créerait des ennuis à tous les membres du Conseil, et plus encore à l'Etat intéressé. On a voulu que la dénonciation de cette violation du droit des minorités,

soit faite seulement par des organismes solvables. Il est vrai que cette règle peut être facilement détournée, car l'article 11 du Pacte est si étendu quand il déclare qu'on peut saisir le Conseil toutes les fois qu'une situation quelconque menace le maintien de la paix ou la bonne entente entre les nations, que sous prétexte de cet article, tout Etat membre peut en réalité le faire aussi dans cette question de minorités.

Quoique cette interprétation puisse être l'objet de critiques, car le particulier peut abroger ou limiter le général, elle est presque toujours admise.

D'ailleurs, il faut remarquer que les membres du Conseil n'agissent jamais de leur propre initiative, car une réclamation antérieure est considérée nécessaire.

Cette réclamation doit être adressée au Secrétariat de la S. D. N. et elle peut être faite par la minorité elle-même. Mais il faut préciser que cette simple pétition n'oblige pas la Société à donner suite à la plainte, que lorsqu'elle a été admise comme fondée. D'ailleurs, on exige comme condition nécessaire à cette admission, le ton modéré de la plainte et aussi qu'elle ne tende pas à un désir de sécession. Une fois la plainte estimée valable, l'Etat intéressé doit être invité à répondre aux faits contenus dans cette plainte. Le dossier ainsi formé par la pétition de la minorité, par l'agrément d'un membre du Conseil, et par la réponse de l'Etat intéressé, est porté devant un « *comité des trois* », qui est une création au sein de ce Conseil, véritable Commission qui ne doit son existence qu'à la nécessité de la division du travail. D'ailleurs, ce « *comité des trois* » est plus qualifié pour étudier l'affaire avec une grande discrétion et

ses pouvoirs sont si étendus qu'il peut l'arrêter, quand ses fondements ne sont pas jugés satisfaisants. Une fois que le Conseil est saisi, son rôle se borne surtout à être principalement un médiateur, et à trouver la solution la plus conforme à l'intérêt international. Celui-ci peut le faire de sa propre autorité et ce n'est que quand le point de vue juridique est particulièrement délicat qu'il est autorisé à demander l'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale.

Il faut remarquer qu'à cause du grand nombre de plaintes de cette nature, pendant les années 1925 et suivantes, un Comité international fut chargé par la S. D. N. de faire un rapport sur la question, et ce rapport est connu sous le nom de rapport de Londres.

Ce rapport, œuvre surtout de *M. Adatci*, fut discuté à la session de Madrid en juin 1929.

Des modifications adoptées par le Conseil dans cette session, consistent essentiellement dans la communication obligatoire au pétitionnaire de toute plainte refusée, et dans la faculté d'augmenter le « *Comité des trois* » de deux membres qui devient en conséquence un « *comité des cinq* ». Et ce Comité peut se réunir, même en dehors des sessions du Conseil, point très important, car ainsi la suite rapide des pétitions survenues pendant ces intervalles, reste assurée.

Et même, lorsque le « *comité des cinq* » décide que l'affaire ne doit pas être portée devant le Conseil, les membres de ce Conseil doivent être tenus au courant de la question. Enfin, le Secrétaire général est tenu de publier tous les ans, au « *Journal Officiel de la S. D. N.* », une statistique qui indique le nombre des pétitions reçues, celles déclarées rece-

vables, et celles pour lesquelles l'examen par le Comité a été fait au cours de l'année. Telle est la situation juridique actuelle de cette question de la protection des minorités.

Quand aux résultats obtenus, ils sont vraiment médiocres. — Nous avons chaque jour des protestations véhémentes des minorités contre la non observation des clauses des traités, dans lesquelles leur protection est imposée comme obligatoire aux divers Etats. D'autres fois, les plaintes déposées au Secrétariat de la S. d. N. n'ont pas réussi pour des causes diverses.

Les raisons de la médiocrité des résultats peuvent être considérées comme des raisons *de fond*, et des raisons *de forme*.

Commençant par ces dernières, énumérons les suivantes : 1°) *L'expression de protection des minorités apparaît souvent comme insuffisante.* En effet, nous avons de nombreux exemples où, ce n'est pas une minorité de la population seulement qui est opprimée, mais la majorité tout entière; or, les traités des minorités ne protègent que celles-ci, et oublient les cas criants, où une de ces minorités opprime, par le seul argument de la force, toute la population d'un Etat. Le cas de la Russie Soviétique et du Mexique pendant les années 1927-1929, sont des exemples précis.

Donc, il serait préférable de commencer par les cas les plus graves et d'admettre le principe de l'intervention, parfaitement en harmonie avec la solidarité internationale, avant que de dépenser des énergies dans des affaires d'importance limitée.

2°) *Il est difficile de bien définir ce qu'est une minorité.* Nous avons certains traités qui disent, avec

nombre de détails, quels sont les droits reconnus aux minorités mais ils oublient de nous dire qu'est-ce qui sera considéré comme minorité. La difficulté d'application du traité qui contient un tel oubli, est évidente.

D'autres traités ont résolu la question en fixant une proportion; ils décident que partout où un groupement de population possède, par exemple, *un cinquième de la population totale de l'Etat*, et que ce groupement se différencie du reste, par des caractères de race, de religion ou de langue, il aura le titre de minorité.

Mais cette solution n'est qu'un moindre mal, car elle n'est pas absolue. C'est bien de protéger une minorité d'un cinquième de la population; mais ce n'est pas juste de protéger celle-ci et d'en oublier une autre qui ne possède qu'un sixième par exemple de cette même population. D'autant plus que dans des questions d'équité comme celle-ci, le nombre ne doit pas faire règle. Cette difficulté de justice distributive fait perdre au principe de la protection des minorités une grande partie de l'enthousiasme qu'on pourrait avoir en lui.

3°) La troisième et dernière raison, *ce sont les termes dans lesquels cette protection se pose.*

1) Toutes les fois qu'une minorité s'est adressée à la S. d. N. pour se plaindre elle, elle l'a fait en des termes tellement agressifs que ni l'Etat intéressé, ni le Conseil même de la S. d. N. n'a trouvé aucun intérêt de justice plausible, digne d'être étudié. Ces minorités ont prétendu parfois avoir le droit d'être elles-mêmes représentées dans toute la procédure, tête à tête, avec l'Etat intéressé, et même ont revendiqué le droit de pouvoir saisir directement le Con-

seil. Et cela sans parler des désirs nettement sécessionnistes contenus dans leurs plaintes;

2) En second lieu, il faut remarquer que si presque tous les Etats ont des minorités (Allemagne, Italie, Espagne, Belgique, etc.) ce n'est qu'aux Etats nouvellement créés ou vaincus dans la dernière guerre (exception faite de l'Allemagne) que cette protection est imposée obligatoirement. Or, il est certain que cette protection affaiblit l'Etat obligé; donc, il est très juste que ces Etats obligés ne veuillent pas exécuter au pied de la lettre, une disposition qui les place en situation d'infériorité devant le reste des autres Etats.

De même que l'amélioration du sort des travailleurs est reconnue comme possible, seulement dans le cadre de l'ensemble des nations, de même cette protection des minorités n'est viable que lorsque toutes les nations du globe l'auront acceptée d'un même coup.

3) En troisième lieu, on a imposé cette protection justement aux Etats dans lesquels elle était le plus difficile. On la considère comme une compensation imposée aux Etats agrandis par les traités d'après-guerre. Or, dans ces Etats, ces minorités sont de véritables majorités, et en conséquence, les protéger, c'est pour la stabilité de ces Etats en question, un agissement extrêmement dangereux. Le problème n'est pas dans ces Etats un problème de minorités, mais un problème de frontières. C'est ainsi qu'on doit le considérer.

Les raisons de fond ne sont pas moins importantes.

1^o) Il est assez généralement admis que la protection des minorités, comme toutes les autres solutions de liberté, affaiblit la puissance des Etats qui

l'observent. On peut bien admettre ce « self government », comme une solution de circonstance, capable de retarder la sécession d'un groupe qui y aspire. L'exemple des Dominions anglais, ou celui du statut catalan sont des exemples frappants. Mais jamais une telle solution ne sera une solution définitive qui réussisse dans l'avenir. Si un gouvernement conscient se trouve en face d'une partie de population, dont les idées politiques tendent au séparatisme, et beaucoup mieux encore si ces idées ne sont pas unanimes, son premier devoir sera d'assimiler à la cause commune ce groupement. Le moyen de la force n'a pas toujours échoué. Bien frappant est l'exemple de la France, laquelle *par ce moyen* est devenue actuellement la nation la plus unie du monde. On pourrait également citer le cas des Etats-Unis après la guerre de Sécession.

L'union fait la force. Or, les Etats le savent bien. Ils voient que pour faire des progrès dans tous les ordres de la vie, l'unité juridique, l'unité politique, celle de langue, de religion et d'économie, sont nécessaires.

Donc, ce devoir primordial d'*assimilation* se heurte à cette protection des minorités.

D'autant plus que les clauses de liberté contenues dans les traités ne sont jamais satisfaisantes, pour la minorité en question. Celle-ci considère le traité ou accord qui la protège, comme une situation transitoire, qui conduit à la séparation absolue. D'ailleurs, l'opinion publique dans ce régime de tolérance, peut être facilement menée dans ce sens séparatiste, par des politiciens de médiocre valeur, qui, considérant leur impuissance pour réussir dans l'administration centrale, acceptent volontiers de diriger le peuple

minoritaire, vers une demande d'autonomie ou de séparatisme afin d'obtenir des postes, moins brillants peut-être que ceux du Gouvernement central, mais d'obtention plus sûre.

Des concessions d'autonomie ne font qu'augmenter les dissidences entre les habitants d'un Etat. L'opinion publique, dans ces groupements, qui dans la période d'oppression si l'on veut, paraissait presque finie, aussitôt que la charte autonomiste est signée, comme par un effet de sorcellerie, renaît plus puissante que jamais, et dans ses causes probables, l'intérêt des aspirants à la gouverner, ne paraît pas négligeable. Cette opinion publique, comme toutes les pensées du peuple, a une marge suffisante de détournement, et le plus impérieux des devoirs du gouvernement central, c'est d'empêcher ce détournement, car ses conséquences peuvent être funestes.

Il faut remarquer qu'à cette aspiration du « *self government* » doivent être assimilés les désirs d'exercer et de développer la langue ou la religion, propres à ces groupements, car ils ne sont que des prétentions plus modestes, mais dirigées vers le même but.

2°) En second lieu, presque toujours la minorité qui blâmait si fortement la manière d'agir envers elle, du gouvernement central, quand elle trouve le pouvoir entre ses mains, *est encore plus intransigente envers les minorités qui peuvent exister en elle-même, que l'Etat central ne l'était envers elle.*

Des cas d'impérialisme, de ces petits « *seigneurs de fiefs* » ne sont pas très rares, de telle façon que la protection octroyée à une minorité, n'est souvent qu'aux dépens de l'écrasement d'une autre. Cette cir-

constance fait perdre beaucoup d'idéalisme à la question.

3°) *En troisième lieu, cette protection paraît contraire aux tendances du droit international.* En effet, si comme nous croyons, l'effet de cette protection des minorités ne fait que rendre plus marquées les différences entre les peuples, avec les fâcheuses conséquences qu'elles produisent, et si d'autre part, ces différences n'aboutissent qu'à la constitution d'Etats nouveaux, avec l'augmentation du nombre probable des conflits, il semble évident que ces conséquences sont en opposition avec les besoins les plus essentiels de notre discipline.

Nous avons dit que l'article de l'avenir dans le pacte de la S. D. N. était l'article 21, car c'est dans les « *ententes régionales* » que se trouve l'élément indispensable du progrès dans le sens pacifiste du Droit international. *C'est bien l'union et pas la séparation qui est exigée.* La protection des minorités n'ayant pour effet que de séparer, elle est opposée aux articles du Pacte.

Il est vrai que certains auteurs, tel que *M. Ch. de Vischer*, croient que cette protection est aussi un problème de haute politique, car elle peut préparer dans l'avenir une fusion graduelle, dans la collectivité nationale, des éléments minoritaires. Quoique nous croyons que la fusion n'est pas assurée par ce moyen, mais au contraire, rendue incertaine, cette opinion de *M. de Vischer* est en même temps une objection sérieuse à ceux qui croient à la solution définitive des irrédentismes, par l'octroi d'une véritable et juste protection des minorités, car cet auteur ne la considère pas comme une fin, mais comme un moyen, lequel moyen est à notre avis insuffisant.

La plupart des auteurs, tels que *M. Le Fur*, se penchent vers une solution moyenne, modérée. Cette solution aurait pour but de faire coexister la protection des minorités avec le respect et l'exercice des droits, du gouvernement central. Mais cette solution de tendances très louables, exige une éducation politique et une compréhension mutuelle qui, malheureusement, font défaut aussi bien aux minorités, qu'aux gouvernements centraux.

D'une envergure plus grande est le projet de *M. Mandelstam*, accepté par l'Académie diplomatique Internationale en 1928 et par l'Institut de Droit International dans sa session de New-York en 1929. Ce projet consiste à proclamer le caractère universel de certains droits humains en matière de religion, de langue et d'enseignement, qui seraient considérés comme la charte obligatoire du monde civilisé, sans distinction de majorité ou de minorité. Liberté personnelle, liberté religieuse, liberté d'usage d'une langue minoritaire, liberté d'enseignement, liberté de créer des institutions charitables, religieuses ou sociales; tout ceci garanti dans chaque Etat.

Mais quoique ce projet garde son importance pour l'avenir, dans le monde actuel, il est complètement inopérant. Il est évident que tous ces droits cités ne peuvent point être réalisables, alors que la liberté individuelle elle-même n'est pas garantie dans de nombreux Etats.

D'un autre côté, nous répétons que cette solution ne peut être réalisable que dans le cas où tous les Etats l'acceptent d'un même coup. Si quelques Etats refusent de l'accepter, jamais les autres Etats ne le feront.

Nous devons dire, à cause de toutes ces réserves,

que la protection des minorités, telle qu'elle est organisée actuellement, n'est pas destinée à beaucoup de succès.

Pour sa réussite, il existe une condition essentielle, la disparition de l'Etat actuel. Quand, peut-être suivant le chemin signalé par *M. Politis*, on arrivera à démocratiser le droit international en dénationalisant l'individu et en faisant croître l'Etat actuel, alors les gouvernements ne se trouveront pas en présence du suprême devoir de fortifier et de défendre leur Etat, et en conséquence, ils pourront se permettre le luxe de donner satisfaction aux aspirations locales qui, sûrement, les affaibliront, mais cet affaiblissement ne présentera alors aucun danger.

En attendant ce jour, et pendant tout le temps que le peuple ou sa majorité continuent à exiger de leur gouvernement des succès politiques et diplomatiques, le devoir d'assimilation et celui de la défense nationale, et même les exigences du droit en vigueur, se dresseront comme une barrière infranchissable contre cette application des droits des minorités.

Cette barrière est sous-entendue, par le projet même de *Wilson*, quand il reconnaît les droits des minorités, sauf ceux qui s'opposent à « *l'ordre public* ». Cette notion d'ordre public est susceptible d'être comprise d'une façon très étendue, à la discrétion de l'Etat intéressé.

*
**

II

Si nous croyons à l'opinion pessimiste émise sur cette question de protection des minorités, nous ne devons pas nous étonner des résultats peu satisfai-

sants acquis, en ce qui concerne les minorités de l'ancienne Hongrie.

Le Traité de Trianon a bien fait passer 3 millions et demi de magyars sous la domination de la Yougoslavie, de la Tchécoslovaquie et de la Roumanie, et ce passage a été soumis à certaines conditions de protection, exprimées par les traités de Saint-Germain le 10 septembre 1919, et de Paris, le 3 décembre 1919, mais leur traitement, en dépit de ces textes, n'est pas meilleur que celui donné par l'ancienne monarchie hongroise aux allogènes qui existaient à cette époque. Et à ces magyars doivent être assimilés, tous les autres éléments minoritaires existant dans ces Etats nouvellement créés ou agrandis, *même parfois ceux dont le nom figure comme qualificatif dans la désignation de ces Etats.*

La Yougoslavie, la Roumanie et la Tchécoslovaquie ont poursuivi la même politique minoritaire que l'ancienne Hongrie, avec cette différence que les premiers n'ont pas encore eu le temps de recueillir les résultats d'assimilation de l'ancienne monarchie et que, d'autre part, celle-ci n'était liée à aucun accord international. *Autrement la conduite minoritaire est absolument la même, ni meilleure, ni pire, elle est seulement la seule possible. Avant comme après, les plaintes des minorités existent et les négations des Etats centraux sont fondées aussi bien maintenant qu'autrefois sur le déni de ces faits.*

Examinons la question.

Il est difficile de bien juger le traitement donné par la monarchie hongroise aux anciennes minorités car les sources d'information sont très souvent contradictoires. Mais ce qui paraît probable, c'est que les anciens dirigeants hongrois avaient presque réussi

à les assimiler, au moins pour une bonne partie d'elles.

Déjà, *Louis Kossuth*, dans un discours prononcé au *City Hall de Glasgow* le 18 novembre 1858, affirmait ce qui suit : « Je défie qu'on puisse trouver dans l'histoire du monde entier l'exemple d'une nation qui, depuis les temps les plus reculés jusqu'à nos jours, se soit montrée aussi tolérante, aussi juste, libérale envers les autres nationalités que la nation magyare ».

Et l'éditeur belge des discours de *Kossuth* (*M. van Meenen*), ajoute ceci : « En Hongrie, même dans les assemblées provinciales, chaque orateur pouvait choisir la langue qui lui convenait le mieux. Aussi, dans les villes du Zips, on se servait dans toutes les affaires publiques, du latin, de l'allemand, du hongrois, et même devant les tribunaux et pour les actes administratifs, du slave et du polonais. Les actes sous-seing privés ont été valables dans toutes les langues, la loi n'en exclut que la langue juive. Ce n'était que dans la rédaction des procès-verbaux que le hongrois était de rigueur. Dans les actes de l'état-civil, on employait indifféremment le grec et le latin. Les Juifs faisaient même usage de l'hébreu ».

Ces faits sont pris par *M. Aldo Dami* qui finit son argument en disant que : « *Si la Hongrie avait voulu conduire une politique hostile aux nationalités, elle aurait dû, soit les chasser ou les exterminer par la guerre, soit les assimiler par la force* ».

Il est possible que ces opinions contiennent quelque chose de vrai, mais elles sont en opposition avec d'autres faits frappants. Car deux phrases historiques font le résumé de l'ancienne politique minoritaire hongroise. Celle de *Weckerlé* : « L'Etat hon-

grois ne comprend qu'une seule nation politique : la nation hongroise unique et indivisible », phrase un peu osée, et celle de Kossuth lui-même : « *Si nous ne voulons pas périr, il faut magyariser tout, même les cailloux* », recommandation qui n'est pas très en harmonie avec le discours cité de Glasgow.

Voyons maintenant quelle était la situation des diverses races composant l'ancienne Hongrie. *Outre les 10 millions environ de magyars, il y avait 3 millions de roumains, 2 millions de slovaques, 1.900.000 allemands, 600.000 serbes, 500.000 ruthènes, 182.000 croates, 75.000 slovènes et 25.000 italiens; et aussi, 87.000 habitants de races diverses.*

Dans ces chiffres, près d'un million d'habitants étaient d'origine israélite.

Dans cette Hongrie d'avant-guerre, la Croatie-Slavonie constituait le territoire minoritaire, le plus important au point de vue administratif.

Cette province avec ses 2.620.000 habitants, répartis de la façon suivante : 1.633.000 Croates, 648.000 serbes, 134.000 allemands, 107.000 magyars et 97.000 divers se différenciait de la nation serbe, surtout à cause de la religion; elles avaient été groupées ensemble de 634 à 638 par l'Empereur Heraclius, mais tandis que les Croates adoptaient la foi catholique, les Serbes se rattachaient à l'église de Constantinople. Toute l'histoire de ces deux peuples frères se ressentit de ce schisme. Les croates penchés vers Rome et la civilisation occidentale, adoptèrent des caractères latins; les Serbes au contraire, écrivaient leur langue, naturellement la même, avec des lettres cyrilliques.

Ces deux nations succombèrent avec la Hongrie,

sous la poussée des Turcs; mais après leur libération, cet antagonisme s'accrut encore.

En ce qui concerne l'union de la Croatie à la Hongrie, on croyait jusqu'à une époque récente que cette union des deux royaumes avait eu lieu librement par un pacte mutuel, et que le roi Kolomàn de Hongrie s'était fait couronner roi de Croatie et de Dalmatie en 1102. Mais ce fait qui n'a qu'une importance relative, est presque unanimement considéré aujourd'hui comme une légende, et il est certain que les rois hongrois ne se sont jamais dans la suite fait couronner comme souverains de la Croatie. Il est plus probable que cet accord est relatif à la conquête du pays entreprise par le roi Ladislas en 1091.

L'histoire de la Croatie est remplie de vicissitudes diverses. Après qu'elle eût été libérée de la domination turque, elle fut administrée par le cabinet de Vienne, de fait comme province distincte, bien que de droit elle restât attachée à la Hongrie.

Cependant, le pays conservait sa diète avec une large autonomie. Seulement, pour garantir la sécurité de l'empire, certains territoires-frontières en furent détachés et reçurent une organisation militaire spéciale.

Pendant la révolution nationaliste hongroise de 1849, la Croatie lutta à côté de l'Autriche. Les causes de cette décision paraissent provenir du même sentiment national Croate de cette époque, et de ses craintes d'être étouffé par celui des Hongrois.

Mais après le compromis de 1867, le gouvernement de Budapest donna carte blanche à la Croatie pour faire connaître ses desiderata afin de fixer les relations entre les deux pays, d'où la loi de 1868.

Suivant ce statu quo, la Hongrie, au point de vue territorial, soutint toujours avec énergie les revendications de la nation croate. Une des causes des difficultés existantes entre les cabinets de Vienne et de Budapest, était les pétitions hongroises de la Dalmatie pour la Croatie. D'ailleurs, celle-ci était appelée « *Royaume de Croatie-Slovanie-Dalmatie* ». En outre, la Hongrie restitua aussi à ce pays les confins militaires.

Une autre preuve de générosité se trouve dans la reconnaissance de la *Drave* comme frontière entre les deux pays, malgré les droits historiques complètement favorables à la Hongrie.

Cette conduite hongroise envers la Croatie qu'on peut qualifier de libérale n'arriva pas à éteindre toutes les plaintes croates. Les récriminations de cette province étaient d'abord de ne pas avoir rattaché à ce pays la ville de *Fiume* et son territoire, qui lui appartenaient dans les temps anciens. Ce territoire avait été octroyé à la Hongrie par l'impératrice *Marie-Thérèse*, afin de pourvoir la Hongrie d'un débouché sur la mer. Mais il faut reconnaître qu'en pratique la Croatie profitait de ce territoire comme s'il lui avait appartenu.

Les autres plaintes émises étaient de nature assez vague et générale. Les chemins de fer, les postes et télégraphes étaient régis par l'Etat hongrois, mais ce fait semble très naturel parce que, dans ces matières l'administration commune est indispensable, comme nous le voyons à l'heure actuelle, même dans des Etats à forme fédérative.

Il semble aussi naturel que la Hongrie ait gardé le chemin de fer qui l'unissait avec son unique port de mer. Toutefois, la Croatie trouvait qu'elle n'était pas

suffisamment représentée dans les administrations. De plus, il y eut des discussions très vives à propos de l'emploi de la langue hongroise et des tarifs en vigueur.

Un grief constant de l'opinion croate était enfin l'ingérence de la Hongrie dans sa politique intérieure par l'entremise du *ban*, dignité dont était revêtu généralement un grand seigneur croate ayant des relations dans les cercles dirigeants de Budapest.

Mais il semble évident que le désir de rapprocher ces deux peuples fut le plus élémentaire des devoirs de ce magistrat croate, qui représentait en même temps la Couronne de Saint-Etienne, en Croatie.

Telle était la situation de la nation croate, dans l'ancienne Hongrie; nous ne pouvons trouver en elle rien d'anormal ni d'oppressif. D'ailleurs les mêmes revendications croates, sauf peut-être la question de Fiume, n'avaient rien de fondé.

En même temps, malgré les machinations subversives fomentées dans cette province, la plupart d'entre elles tendancieuses, le cabinet de Budapest ne songea jamais à lui enlever la moindre parcelle d'autonomie.

En ce qui concerne les autres allogènes, parlons d'abord des *allemands*, qui d'ailleurs constituaient un élément important de la population du Royaume, avec ses presque 2 millions d'allogènes de cette race, à l'exception de quelques Saxons de Transylvanie qui protestèrent contre l'abolition de leurs privilèges antiques, jamais ces allemands de Hongrie n'élèverent de revendications nationales.

Une preuve de cet attachement à la cause hongroise fut la situation du territoire du Burgenland, presque exclusivement peuplé d'allemands, et placé

à côté de l'Autriche. Cette population était satisfaite de son sort, sans quoi son annexion eût été pour l'Autriche la chose la plus facile, durant sa domination séculaire sur la Hongrie. Ces allemands qui se groupaient surtout dans les villes furent de tous les éléments minoritaires de l'ancienne Hongrie, ceux qui s'assimilèrent le mieux à la culture et à la civilisation magyares.

En ce qui concerne les *Slovaques*, jusqu'au 19^e siècle, ils n'auraient jamais revendiqué une autonomie politique, se considérant véritablement comme Hongrois. Si après, il est vrai, ils élevèrent, sous l'influence de Prague et de Vienne, dans l'effervescence générale, des protestations subversives, elles ne furent que des faits isolés.

En tout cas, il faut le reconnaître, les Tchèques, jusqu'à une époque très récente, ne prétendirent jamais avoir des droits sur cette population slovaque.

Même, *M. Bénès*, dans son livre « *Le Problème autrichien et la question tchèque* » publié en 1908, reconnaît que l'Etat tchèque doit être formé de la Bohême, de la Moravie et de la Silésie, *mais il n'est pas question dans cet ouvrage de la Slovaquie*. D'ailleurs, les langues tchèque et slovaque sont bien différentes. Ce fait est reconnu par le professeur tchèque *Miklosich*, qui dit que ces deux langues présentent une différence aussi forte que celle existant entre le russe et le polonais. Enfin, bien connues sont les paroles du député slovaque au Parlement de Prague, *M. Hlinka*, paroles contenues dans une lettre adressée à la Conférence de la Paix de Paris : « Nous ne sommes pas des Tchèques, nous ne sommes pas des Tchécoslovaques, mais nous sommes des Slova-

ques et nous voulons rester des Slovaques à jamais ».

Ces exemples montrent que si, parfois, les Slovaques n'étaient pas contents du régime hongrois, leur aspiration n'était point du tout de s'unir aux Tchèques.

Les *relations rutheno-hongroises* étaient bien meilleures. Les troupes ruthènes comptèrent parmi les meilleures et les plus loyales de la Transylvanie, et prirent une part active aux guerres contre les Habsbourg. De même en 1848-49, les Ruthènes combattaient pour leur liberté contre l'Autriche côte à côte avec les Hongrois. Leur pays pauvre en ressources économiques, fut l'objet de la plus grande sollicitude des dirigeants hongrois, et l'assimilation se trouve par leur langue emplie de nombreuses expressions magyares.

Par contre, ce furent les *Serbes* qui élevèrent les protestations les plus véhémentes. Se basant sur des droits historiques très discutables et aidés par la politique du cabinet de Vienne, les plaintes et les protestations contre la politique hongroise furent ininterrompues. Ils revendiquaient en outre le Banat de Temesvar.

Sans discuter le bien-fondé de ces pétitions, disons seulement que les *Italiens de Fiume* ne se distinguèrent pas non plus par l'âpreté de leurs protestations.

Reste la question des *Roumains*, beaucoup plus délicate.

D'abord, dans cette question, un problème se pose, qui consiste à savoir si les Roumains étaient ou n'étaient pas autochtones dans la plaine hongroise et en Transylvanie. Cette controverse a fait couler

des flots d'encre. Nous nous trouvons en présence de deux théories complètement opposées.

D'après l'une, les *vlachs* ou roumains, peuple d'origine latine, s'étaient bien établis dans ces régions lors de la conquête magyare, et d'après l'autre, ils n'y vinrent que bien plus tardivement.

La première version défendue naturellement par les historiens roumains, est fondée essentiellement sur l'opinion d'un historien hongrois du Moyen-Age. Celui-ci, dont le nom est inconnu, décrivant au 13^e siècle, la conquête du pays, cite parmi les chefs autochtones qui furent soumis à la domination magyare, deux princes *vlachs*.

Cette question resta en sommeil pendant longtemps, à cause de l'adoption de la foi grecque par les Roumains, et des nombreuses influences slaves qu'ils subirent. Mais après l'union avec l'Eglise catholique romaine, son intérêt devint très fort.

A la fin du 18^e siècle, Sinkay, Maior et Klain, savants roumains, d'origine magyare, émirent la thèse du *daco-romanisme*. Tout le monde reconnaît le fait des étroites relations de la Roumanie avec l'antique Rome. Cependant le daco-romanisme va plus loin en faisant des Roumains des descendants directs des Romains de Dacie, et de cette province le berceau même de la race roumaine. Cette thèse appelée de la « *Continuité* » fait naturellement ressortir les droits historiques des roumains sur les territoires en question.

La thèse opposée au daco-romanisme admet que la patrie commune des différents tronçons de la race roumaine se trouvait en tout cas dans la péninsule balkanique, et que c'est de là qu'ils se répandirent dans différentes directions, au Nord et à l'Ouest. Les

partisans de cette thèse remarquent que le fondement même du daco-romanisme, est un argument très douteux. Car l'unanimité des chroniques anciennes donnent bien le XIII^e siècle, comme date de l'établissement des roumains dans ces territoires. D'autre part, disent-ils, tandis que les textes roumains les plus anciens accusent des influences slaves et albanaises, on n'y trouve nulle trace d'influences de peuples qui comme les Goths et les Gépides, avaient occupé la Dacie.

Cette seconde théorie, défendue même par des roumains, tel que *M. Philippide*, dans son livre « *Originea Romanitor* » termine en disant que le daco-roumanisme a une origine tout à fait récente, et qu'il s'appuie sur le sentiment plutôt que sur l'histoire.

Cette discussion qui aurait une importance extraordinaire si la *prescription* ne fonctionnait pas, ne semble pas à l'heure actuelle, complètement finie.

Sans approfondir son étude, disons seulement qu'il y a certains faits qui semblent appuyer la seconde thèse.

En effet, si les noms de « *rumân* » et d'« *arman* », dérivés de « *romanus* » ont été respectivement en usage chez les roumains du Nord et de la Macédoine, et si ces derniers n'usent pas même aujourd'hui d'autres termes, il n'en est pas ainsi pour les roumains du Nord qui, dès le XI^e siècle, s'appelaient « *vlachi* ». Le mot « *rumân* » au moyen âge ne signifiait que « *serf* ». Aujourd'hui naturellement, les choses ont changées et ce ne sont que les roumains du Meglen qui s'intitulent encore « *vlachs* ». Un autre fait qui renforce la seconde thèse, c'est le nombre de mots roumains de provenance magyare et slave. Quoique

la langue roumaine soit essentiellement latine, il est peut-être un peu exagéré de dire, comme le disent les roumains, qu'elle le soit à concurrence de 80 %. Cette langue fut très slavisée au cours des siècles jusqu'au commencement du 19^e siècle, on employait l'alphabet cyrillique en roumain. Sous l'empire du réveil national, on adopta alors les caractères latins et l'on introduisit dans la langue pour remplacer des mots slaves, une quantité de termes latins, de telle façon que longtemps le paysan ne comprit même pas la langue des journaux et des salons de Bucarest.

Si la langue magyare n'a subi aucune influence du roumain, par contre celui-ci a pris au magyar une grande quantité de mots, qui d'abord furent slavisés et ensuite *relatinisés*, exemple : la racine magyare « fogad » (recevoir), on a fini par en faire un verbe quasi-classique « fagaduire », qui se conjugue en conséquence.

On doit aussi s'étonner que les Roumains, s'ils se trouvaient à cette époque en Hongrie, n'aient pas adopté la foi romaine, en même temps que leurs concitoyens magyars. Ces trois faits, quoiqu'ils ne donnent pas la solution du problème, paraissent plus probants que les vagues récits d'anciennes chroniques.

En tout cas, ce qu'il faut constater, c'est qu'on ne doit pas identifier absolument la race roumaine avec la Transylvanie, car ce pays avait été constitué en un Etat à part, mais c'était une principauté hongroise sans les souverains hongrois. Non seulement, il n'avait jamais appartenu aux Roumains, mais il avait été le refuge de l'élément hongrois pendant un siècle et demi, et le lieu où la langue et la culture

magyares étaient les plus pures. Les Roumains n'ont pas même dans leur langue de nom spécial pour désigner ce pays; on est forcé d'employer le terme d'« *Ardeal* » du mot magyar « *Erderly* », dérivé d'« *erdo* » forêt, traduction hongroise du latin Transylvanie.

Il est vrai que les roumains prétendent tirer des droits historiques sur la Transylvanie, du fait de l'occupation faite en 1599 par un *voivode du nom de Michel*, de presque la totalité de ce territoire.

Toutes ces discussions historiques ne présentent qu'un intérêt relatif, car les données des réalités sont suffisantes pour abroger, ou du moins limiter, l'importance des événements historiques.

Ces données prouvent la présence, dans l'ancienne monarchie hongroise, de 3 millions de Roumains du Banat et de Transylvanie, nettement mécontents de la domination magyare. Cette majorité était, paraît-il, opprimée par la *minorité* (minorité dans ces territoires seulement) magyare. Tous les efforts faits pour magyariser ces régions furent inutiles, sauf peut-être dans les temps précédant la grande guerre.

Ces Roumains parfaitement unis, malgré leurs différences religieuses, dans une aspiration commune, demandèrent à plusieurs reprises la reconnaissance de la nation roumaine comme nation constitutionnelle de l'empire, la représentation parlementaire dans la diète de *Klausenbourg* proportionnellement à leur nombre, l'admission à tous les emplois, l'emploi du roumain comme langue officielle en ce qui touche la population qui la parle, et l'annulation de l'union avec la Hongrie accordée en 1848 par la diète de Transylvanie.

Quand l'insurrection de 1848 éclata à Pest, les mé-

contents roumains se soulevèrent et la Transylvanie dominée par le général *Bem*, la Hongrie sema la panique avec les Conseils de guerre, lesquels en moins de deux mois firent exécuter plus de 4.000 roumains.

Ces procédés de terreur, qui méritent d'être blâmés, même aussi du point de vue de l'intérêt magyar, furent supprimés en 1863 car à cette date la Transylvanie fut reconnue comme Grand Duché autonome. L'usage des trois langues, roumaine, allemande et hongroise fut autorisé, et pour la première fois la Diète sincèrement convoquée compta avec une majorité roumaine.

Mais ce traitement libéral ne dura que jusqu'en 1865, car à cette époque les Hongrois imposèrent une Diète dans laquelle les Roumains avaient une représentation ridicule de 13 nobles magyarisés, pour un nombre de 440 députés. C'est cette assemblée qui vota la réannexion de la Transylvanie à la Hongrie, réannexion complétée par la constitution dualiste. Les protestations magyares furent négligées devant un intérêt national de cette façon entendue.

D'ailleurs, la Constitution de 1868, quoiqu'elle déclara l'égalité de droits des différents peuples, ne suffit pas à calmer ces protestations.

Pour en finir, laissant de côté ces spécialités de roumains de Transylvanie et de quelques serbes qui aspiraient à voir constitués respectivement, une Transylvanie et un Banat indépendants, et en condamnant certaines répressions brutales des agissements des Roumains de la première de ces provinces, les aspirations minoritaires dans la Hongrie d'avant-guerre étaient les suivantes :

1° *L'application intégrale de la loi des nationalités de 1868*; 2° *la suppression de la politique hon-*

groise en ce qui concernait l'instruction publique; 3° l'application du suffrage universel ou du moins la suppression des découpages électoraux et des autres vices très courants du système électoral.

On doit considérer ces revendications comme très fondées en principe, mais il faut quand même regarder la position hongroise avec un peu de bienveillance, pour toutes les raisons que nous avons données, et qui poussent tout gouvernement central à essayer l'assimilation de tous les habitants composant l'Etat.

Cette politique assimilatrice a naturellement ses limites. Jamais on ne pourrait justifier les massacres des Roumains de Transylvanie, mais à notre avis dans les trois revendications que nous venons de citer, on ne peut rien trouver qui dépasse ces limites raisonnables.

En ce qui concerne cette déclaration d'égalité de droits, contenue dans la loi de 1868, il est très humain que le gouvernement de Budapest l'ait interprétée un peu unilatéralement. Cela arrive avec toutes les lois du monde dont chacun prend d'elles l'article qui lui convient. Il semble très probable aussi que les nationalités protégées par cette loi aient tenté d'en tirer tout le profit possible, peut-être plus que celui permis par elle, et la riposte du cabinet de Budapest peut paraître expliquée dans ce cas.

D'autant plus que, comme nous l'avons dit, ces lois de protection des minorités présentent cette particularité d'être souvent à l'encontre des intérêts du pays entier; ces circonstances peuvent absoudre l'attitude hongroise.

La seconde revendication avait trait à l'instruction

publique. Mais ici aussi on trouve un peu d'exagération.

S'il est vrai que dans les écoles de l'Etat, les langues allogènes excepté l'allemand n'étaient pas enseignées, il existait en Hongrie de nombreuses écoles confessionnelles dépendant des Eglises respectives, dans lesquelles les enfants non-magyars recevaient une instruction dans leur langue maternelle; la seule obligation qui fût imposée à ces institutions était que le Hongrois, langue de l'Etat, y fût aussi enseignée. Leur programme était considéré comme équivalent à celui des établissements de l'Etat. Au surplus, le gouvernement hongrois subventionnait largement ces institutions : pour deux mille écoles roumaines seules, il contribuait aux frais par une somme annuelle de 7 millions de couronnes-or.

En outre, dans les tribunaux et devant les autorités, les allogènes pouvaient user de leur langue.

En ce qui concerne l'application de la loi électorale, nous devons être plus bienveillants encore.

D'abord, en ce qui touche aux plaintes pour la non-existence du suffrage universel, on doit remarquer que cette absence frappait également les magyars et les non-magyars.

Dans une nation où le régime politique était essentiellement basé sur le respect du roi, il n'est pas étonnant que le suffrage universel n'existât point. Mais même il y avait dans le Parlement hongrois une minorité qui considérait l'universalité du suffrage comme une panacée à tous les maux du pays. D'autre part, il faut considérer que cette revendication du suffrage universel pouvait, à cette époque, être l'objet de beaucoup d'enthousiasme, mais si on avait connu les résultats décevants que son applica-

tion a donnés, et la crise de droit constitutionnel classique dont il a été la conséquence, il est très probable que son non-octroi par les dirigeants hongrois, n'aurait jamais fait l'objet de telles critiques.

Que d'autre part, les circonscriptions électorales ne fussent pas faites pour favoriser la propagande antimagyare, et que les agents du gouvernement aient eu souvent recours pour les élections à des moyens sonnants, cela est évident. Mais était-ce là un phénomène inconnu ailleurs ? Est-ce que tout cela n'existe pas à l'heure actuelle dans des pays ouvertement et flatteusement qualifiés de démocrates ? Non seulement de tels agissements ne constituent pas une chose méritant d'être blâmée, mais même parfois, ils sont un devoir pour le gouvernement.

D'ailleurs, il faut le reconnaître, le niveau de culture des allogènes, très bas, excepté celui des Allemands, favorisait le succès d'une telle politique. C'est ainsi qu'en *Croatie Slavonie*, 2 % seulement de la population totale participait jusqu'en 1910 aux élections pour la Diète; mais c'est surtout en *Bosnie-Herzégovine* que le système battait son plein. Les électeurs bosniaques et herzégoviniens étaient répartis en trois catégories, selon qu'ils étaient citadins ou ruraux, et selon qu'ils payaient plus ou moins d'impôts, bénéficiaient d'un grade académique ou d'un brevet d'officier. A l'intérieur des trois curies, des subdivisions supplémentaires recevaient les électeurs catholiques, orthodoxes et musulmans. Mais en tout cas, ce système électoral compliqué, comparable seulement au système prussien, n'était pas à lui seul capable d'avoir pour effet la représentation parlementaire si dérisoire qu'avaient les allogènes de l'ancienne Hongrie.

Outre les pressions administratives, une grande partie de ce résultat peut être attribuée à la volonté des allogènes eux-mêmes. Ce fait est affirmé par les chefs mêmes des mouvements des allogènes, tel *M. Brote*, dans son livre sur la question roumaine. Il reconnaît qu'en face du mouvement extrémiste d'une partie de l'opinion hongroise qui voulait la séparation radicale d'avec l'Autriche, les allogènes donnaient leurs voix aux candidats magyars modérés, partisans du maintien du *statut quo* existant, représenté par le Compromis de 1867.

C'est seulement avec cette mise au clair, que peut être expliquée l'infime représentation parlementaire des allogènes, car les dispositions de la loi électorale et les pressions administratives existantes certainement, pouvaient influencer fortement, mais jamais d'une façon définitive; toujours un commencement d'élément volontaire est nécessaire pour un tel résultat. Le cas des habitants du « *couloir polonais* », lesquels malgré ces mêmes agissements allemands, ne cessèrent d'envoyer des représentants protestataires aux assemblées allemandes, confirme la question.

Reste enfin le traitement de la presse non-magyare. Mais nous ne trouvons pas ici non plus une question inconnue dans les autres nations du monde, même à l'heure actuelle. En face du caractère nettement subservif de cette presse, les mesures de rigueur prises par le gouvernement hongrois peuvent être sinon justifiées, du moins expliquées.

Une cause célèbre fut celle du fameux *memorandum* dans lequel les Roumains mécontents exposaient leurs griefs. Cette supplique ayant été adressée à l'empereur, le gouvernement de Budapest en fit

juger les auteurs pour crime de haute trahison; ceux-ci furent condamnés par les tribunaux. Cette mesure provoqua parmi les Roumains de Hongrie et du royaume voisin un grand mécontentement, qui ne fut un peu apaisé que quand les condamnés furent grâciés.

Dans cette affaire du memorandum, en repoussant les mesures extrêmes prises, il faut reconnaître deux choses : 1°) dans les actions contre les éléments subversifs, le gouvernement de Budapest s'en tint toujours aux lois en vigueur et jamais il n'usa des mesures « *administratives* » ; 2°) L'envoi du memorandum à l'empereur d'Autriche, comme tel, était une chose très grave car la Hongrie ayant été reconnue comme Etat, c'était à son souverain, au roi, qu'il appartenait de soumettre la supplique. Ce fait fut interprété par les magyars comme une négation de l'Etat hongrois, et contribua à déchaîner leur colère.

De tous ces faits, on doit déduire qu'à l'exception de quelques demandes précises, des Croates et des Roumains, le reste des revendications des allogènes étaient des demandes vagues et indéterminées. Il est hors de doute qu'au fond de ces demandes on trouve une justice idéale très bien définie, mais dans les besoins et presque devoirs d'assimilation qu'ont les gouvernements centraux, on peut trouver une justification à la négligence des dispositions de cette justice idéale. Le principe du bien commun et la coutume dans cette voie foncièrement observée, l'expliquent. D'ailleurs cette oppression ne devait pas être très grande, quand c'était à Budapest, au cœur même de l'oppression, que les « *Congrès de nationalités* » se tenaient.

M. le Baron de Szilassy, dans son livre « *Le Pro-*

cès de la Hongrie », explique que la politique hongroise envers les minorités ne fut pas aussi malveillante que maladroite. Il cite comme exemples les cas des nombreux journaux roumains vendus en Transylvanie, dont quelques-uns qui préconisaient un rapprochement hongrois-roumain étaient interdits, alors que ceux qui comblaient la Hongrie d'injures circulaient librement. Même le journal dans lequel le Consulat d'Autriche-Hongrie insérait les dispositions officielles, fut interdit pendant plus d'un an.

Ce qui paraît probable, c'est que ce mouvement protestataire des minorités, dans lequel l'intérêt étranger ne paraît pas négligeable, était en déclin dans les années précédant la guerre. On doit au moins tirer cette conséquence de la conduite de ces minorités pendant cette guerre. Les efforts d'assimilation décrits ne vont jamais sans avoir leurs effets.

Dans la grande guerre, les cas de désertion des allogènes furent très rares, parmi les troupes recrutées en Hongrie, au contraire de ce qui se passa en Autriche, où surtout la Bohême se distingue à cet égard. On vit à la fin de la lutte effroyable des régiments entiers d'allogènes, manquant de vêtements et de nourriture, combattre héroïquement encore pour une patrie brisée.

Tout cela n'était dû, ni à une contrainte qu'il eût été alors impossible de rendre effective, ni à tout autre chose, mais surtout à un sentiment de solidarité de culture unissant les différentes races de la Hongrie. Les Serbes et les Roumains de la Hongrie étaient d'une culture et d'une civilisation, de beaucoup supérieures à celles de leurs frères de race. Ce fait est prouvé par les statistiques, lesquelles montrent un nombre d'illet-

trés inférieur en Hongrie qu'en Roumanie et en Serbie. La religion catholique des Croates, due à l'influence magyare, n'est pas non plus une donnée négligeable.

Mais cet attachement des allogènes à la cause hongroise est même démontrée par les extraits suivants tirés des discours que les représentants des susdites nationalités ont prononcés au Parlement hongrois pendant la guerre.

M. Guido Hreljanovic, député croate, dans la séance du 26 avril 1915, s'exprime ainsi : « Pendant des siècles, la nation croate a toujours rempli ses devoirs envers son roi, quand c'était nécessaire. J'en cite comme preuves les sacrifices que notre nation a fait dans le passé sur les champs de bataille, ainsi que dans l'avenir ».

Dans le même sens, *M. Joseph Rajacsich, député serbe*, le 21 mars 1917, : « Bien que j'aie été impropre au service militaire, en ma qualité de serbe, j'ai reconnu comme devoir de me présenter le premier jour devant la commission d'enrôlement. J'ai fait cela étant de nationalité serbe.

M. Ferdinand Juriga, député slovaque, dans la séance du 26 avril 1915, dit ceci : « C'est la tête levée et en pleine conscience de ma qualité de représentant du peuple slovaque au Parlement hongrois que je prends la parole. Je suis autorisé à le faire par les grands et nombreux sacrifices de sang que le peuple slovaque a faits dans cette guerre, sacrifices qu'il a déposés sur l'autel de la patrie... Soyons donc généreux en luttant avec le même enthousiasme, avec la même affection et le même empressement pour l'Etat hongrois uni, et en sacrifiant notre vie et nos biens pour notre patrie...

« Que personne ne suspecte sans raison le patriotisme du peuple slovaque... Ce peuple sait qu'il pourra toujours bien mieux garder sa nationalité dans le cadre de l'Etat hongrois, que dans une masse de 10 millions où il ne figurerait que comme une goutte dans un océan. »

C'est le même député qui déclara dans la séance du 3 décembre 1915 : « Comme notre nouvelle devise le dit : *indivisibiliter ac inseparabiliter*, c'est-à-dire indivisibilité en sentiment et inséparabilité en territoire, nous travaillons chacun dans la particularité de sa propre langue et dans ses droits pour la gloire de la patrie hongroise ».

Du côté roumain, M. Théodore Mihali, prononce dans la séance du 7 décembre 1915 ces mots concluants : « La bravoure prête à tous les sacrifices, montrée par nos fils ainsi que l'attitude exemplaire de nos frères restés dans leurs foyers, a fourni la preuve de ce qu'on ne pourra plus constater : la loyauté et la fidélité du peuple roumain que le parti nationaliste roumain a toujours proclamé ».

Et M. Etienne Pop-Csicsó, le 17 mars 1917 : « Le parti national roumain avait suspendu son activité politique au commencement de la guerre, convaincu que dans la lutte, il fallait faire cesser toute opposition intérieure et que tous les peuples de la monarchie devaient serrer les rangs pour défendre la patrie et le trône..... Fidèle à ses vieilles traditions, le peuple roumain de la Hongrie a rempli ses devoirs envers la patrie et le trône. 600.000 soldats roumains versent leur sang sur les champs de bataille pour cette patrie et pour ce trône. Tout homme raisonnable comprendra

« que le fait qu'un Etat, créé par la même race que
« nous, nous ait déclaré la guerre, nous a mis dans
« une situation tragique. Malgré cela, nous sommes
« convaincus que le nouvel ennemi ne changera en
« rien l'attitude de notre peuple, car *la fidélité du*
« *peuple roumain envers la patrie et le trône est iné-*
« *branlable* ».

Et finalement, *M. Pierre Mihalyi*, aussi député roumain, déclara dans la séance du 22 octobre 1918 :
« Nous sommes arrivés à des heures tragiques et dé-
« cisives. Le monde autour de nous, craque, vacille,
« brûle, et de ce chaos va naître un monde nouveau.
« Nous désirons, Messieurs, rester les membres d'une
« nation hongroise indépendante, rajeunie, plus heu-
« reuse dans le nouveau monde. Nous voilà avec
« notre parfaite sincérité et fidélité, sans aucune ar-
« rière-pensée, côte à côte avec la nation hongroise
« soutenant un combat à mort ».

Ces exemples montrent que si parfois les minorités avaient protesté contre certaines attitudes de la politique de Budapest, quand la guerre mit en danger l'existence de la patrie commune, elles agirent toutes ensemble pour son salut, oubliant les différences existant entre elles et n'hésitant pas un seul instant de faire la guerre, même contre les peuples voisins, leurs frères.

Aux manifestations parlementaires citées, on peut ajouter les deux exemples suivants, lesquels contribuent à renforcer ce que nous avons dit à propos de la situation de ces minorités.

Le premier exemple a trait à la position prise par le clergé, comme représentant qualifié de l'opinion publique. Prenant comme exemple la position prise par l'Eglise orthodoxe roumaine, la plus importante

parmi les églises nationales, au moment où la Roumanie, en août 1916, déclara la guerre à l'Autriche-Hongrie, nous voyons que le 21 septembre 1916, les prélats orthodoxes roumains, *Mgr. Jean Pap*, évêque d'Arad, *Mgr. Basile Mangra*, vicaire de Nagyvarad et *Mgr. Miron Christea*, évêque Karansebes, adressèrent à leurs fidèles le mandement suivant : « A notre grande douleur, la Roumanie a manqué à sa parole de fidélité d'une manière infâme, elle a arraché les sceaux de l'alliance et levé les armes contre ses frères qui, depuis deux ans, luttent avec une vaillance incroyable contre les ennemis de la monarchie. Celui qui avec des mots perfides sur les lèvres, et avec l'intention de brigandage dans son cœur, passe nos frontières, ne peut pas être notre frère, mais il est notre ennemi le plus féroce, l'assassin bestial de ses frères et de ses parents. Oui, par leur désir coupable et profane, nos frères d'hier sont devenus aujourd'hui nos ennemis les plus grands et les plus abominables, et la voix du sang et la loi de la nature nous commandent de lever les armes impitoyablement contre eux ».

Ce message montre comment les dignitaires ecclésiastiques roumains, oublièrent la *douceur* propre à leurs fonctions, quand la vie de l'Etat, de cet Etat qui, en période calme, était blâmé parfois, exigea des mesures énergiques d'enthousiasme populaire.

Le second exemple montre la façon dont le *Parti national roumain de la Hongrie*, salua l'entrée en guerre de ses frères roumains.

« Frappé douloureusement, le parti national roumain de Hongrie, a pris connaissance de ce que notre voisine, la Roumanie, est entrée dans les rangs de nos ennemis et nous a déclaré la guerre. Nous

sommes profondément étonnés d'apprendre cette nouvelle, parce que nous n'avons jamais cru possible que la Roumanie se batte contre la monarchie où, sous le règne glorieux de la dynastie des Habsbourg, *des millions de roumains vivent en sujets loyaux et jouissent de la plus grande prospérité...* La fidélité de la population roumaine de Hongrie envers le trône et la patrie est impérissable. La population roumaine, comme elle l'a fait dans le passé, défendra avec son sang, avec ses biens et avec tous les sacrifices possibles, la patrie et le trône apostolique, contre n'importe quel ennemi ».

Tous ces documents contenus dans « *Les négociations de la Paix Hongroise* », prouvent que malgré les revendications faites en temps de paix par les minorités hongroises, ces minorités, quand la patrie commune fut en danger, oublièrent les dissidences internes et se mirent à côté des soldats magyars. Nous voyons que la manière d'agir des roumains, pourtant marquée de caractères spéciaux, ne constitua pas une exception à cette règle.

On doit déduire de tout cela que la politique assimilatrice hongroise, pourtant imparfaite, avait presque réussi dans ses buts. C'est un trait commun à toute politique assimilatrice, premier devoir de tout Etat. Quand un Etat se trouve en face du fait, qu'il n'existe que s'il comprend diverses nationalités dissidentes, il doit travailler modérément à leur extinction ou plutôt travailler à amener les dissidences à de simples querelles domestiques. S'il travaille dans cette voie, ses efforts ne seront jamais déçus, *à condition bien entendu que ces efforts ne soient ni éphémères ni brutaux.*

III

La même opinion doit être émise en ce qui concerne les minorités existantes dans les pays créés ou augmentés par les traités d'après-guerre.

Nous savons que ces traités ont fait rentrer dans ces Etats des minorités de race, langue et religion, très grandes, et que leur protection a été déterminée par des traités internationaux. Mais malgré l'existence de tels accords, considérés comme palliatif possible aux mauvaises conséquences d'autres dispositions des traités de paix, la protection des minorités n'est ni meilleure ni pire que dans l'ancienne Hongrie; elle est exactement la même, c'est-à-dire, comme nous l'avons dit, la seule possible.

Les Etats nouveaux ont poursuivi la politique assimilatrice de rigueur et il semble probable que si elle continue comme elle est pratiquée jusqu'à présent, le succès couronnera leurs efforts. Cette politique se justifie d'autant plus qu'elle est pour les Etats une impérieuse nécessité, car l'assimilation et l'unité dans les Etats constitués si artificiellement, sont choses évidentes.

Tout cela nous pousse à croire que si le statu-quo continue, les dissidences, qui se manifestent même à l'heure actuelle, finiront par être étouffées et même les minorités les plus difficilement assimilables, telle que la minorité hongroise dont la situation est compliquée surtout à cause de sa situation près de la frontière de ses frères de race, finiront par l'être définitivement par la continuité des efforts à travers le temps.

Voyons, tout d'abord, les difficultés de cette politique et leur évolution. 1°) Envers la Yougoslavie :

cette nation a obtenu deux régions de l'ancienne Hongrie très différentes : la Croatie et une partie du Banat de Temesvar avec la Bacska de Souboptitza. Pour la *Croatie*, l'affaire est simple. Les Croates ne sont pas des Hongrois, mais comme les Serbes, des Slaves du Sud, plus évolués, plus occidentalisés et plus civilisés que les Serbes. Ce fait est dû principalement à ce qu'ils ont été plus ou moins formés par la monarchie de Saint-Etienne. Au surplus, les Croates sont catholiques tandis que les Serbes restent attachés à la religion orthodoxe. Enfin, pour montrer cette différence, la Croatie se sert de l'alphabet occidental, tandis que la Serbie emploie toujours le vieil alphabet russe.

Le roi Alexandre, intelligent et énergique, cherche à combler le fossé creusé entre les deux peuples par le malheureux assassinat de *Raditch*, le populaire chef croate. L'affaire est difficile, surtout à cause de l'importance numérique du facteur croate, car il représente les 25 % de la Yougoslavie. Mais il faut reconnaître d'autre part que la résignation des Hongrois à la perte de cette Croatie, rend la question moins difficile.

Néanmoins, dans ces derniers mois, on a noté une certaine effervescence politique, autant du côté croate que du côté slovène, dirigée contre la dictature royale qui représente la Constitution centraliste de 1921. Au mois de février dernier, le 90^e anniversaire de l'arrivée des Jésuites et l'interdiction gouvernementale de le célébrer a donné lieu à Zagreb, à certains incidents qui prouvent que la question religieuse chez les Croates est un écueil difficile à éviter. Du côté slovène les troubles scolaires, dans lesquels

l'université de *Lioubliana* est le porte-parole, ne vont pas sans provoquer une certaine inquiétude.

Ces troubles ne sont pas encore apaisés, la preuve en est dans les nombreuses interventions judiciaires répressives qui existent. Le 21 février dernier, le Tribunal pour la défense de l'Etat, eut à juger 12 slovénes, passibles de la peine de mort, pour cause d'injures à la personne du souverain, et de tentative de révolte; parmi les accusés se trouvaient un ancien député, *M. Brodar*, et un prêtre catholique très populaire, *M. Skerbels*. Et ce cas n'est qu'un exemple de la situation générale.

Dans le Banat et la Bacska de Souboptitza, il y a environ 400.000 hongrois passés à la Yougoslavie et ils sont en général massés tout près de la frontière de Trianon. Les rapports constants de ces magyars avec leurs frères de l'autre côté de la frontière, et la propagande de ces derniers sont des faits de nature à rendre difficile leur assimilation, surtout si on les néglige à cause de leur nombre réduit pour une population de 14 millions, comme celle de la Yougoslavie.

Tout en croyant au succès assimilateur de la politique personnelle du roi Alexandre, on peut lui trouver néanmoins un certain manque de souplesse. Quand il a suspendu le régime constitutionnel et parlementaire pour en venir ensuite à un ordre politique nouveau qui lui paraissait assurer une certaine stabilité gouvernementale, son but très louable était d'en finir avec les luttes de partis, surtout de partis tels que les minoritaires, chez lesquels cette lutte interdisait toute action nationale. Mais on pouvait croire qu'en supprimant d'un coup la décentralisation administrative, il allait un peu trop loin

·dans cette voie. Un changement si brusque a provoqué naturellement du mécontentement chez les Démocrates, Croates et Slovènes, qui se sont lancés dans une politique audacieuse de fédéralisme, ou dans une politique régionaliste comme on peut le voir dans le dernier manifeste de *M. Dadidowitch*, leader du parti démocrate. Il demandait dans ce manifeste la réorganisation du royaume en 4 régions : la Serbie proprement dite, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et la Slovanie, qui auraient chacune une existence autonome, le pouvoir central de Belgrade ne devant plus agir que pour les questions ayant un intérêt général. Ce projet serait plus avantageux que le fédéralisme, car celui-ci ne va pas sans certains inconvénients s'il ne sait se garder de certaines tendances séparatistes que le gouvernement de Belgrade, très sagement, ne saurait admettre.

L'ancien parti de *M. Pachtich*, c'est-à-dire le parti radical, est aussi partisan de l'autonomie intérieure. Le chef actuel, *M. Lazare Markowicht* a fait, au nom du parti entier, le 21 février 1933, la déclaration suivante à l'agence Havas : « Nous proposons un accord avec la coalition démocrate-croate sur les principes suivants : 1°) maintien de la base nationale sur laquelle le Royaume a été constitué; 2°) abandon de la constitution centraliste de 1921; 3°) recherche d'une entente vec les Croates dans la question de la Constitution; 4°) vote de cette constitution par une assemblée librement élue. Nous prenons, dès à présent, l'engagement de voter en faveur d'une administration autonome, pour les différentes régions du royaume qui seront compétentes pour toutes les questions locales et régionales ».

Ces déclarations faites quelques jours après l'oc-

troi de liberté d'action à ce parti, (car il fut interdit depuis le commencement de la législature actuelle), montrent que sur le fond il est d'accord aussi avec les tendances du parti populaire slovène et de la coalition démocrate paysanne, dont le chef est *M. Matchef*. Ce leader a déclaré tout récemment que son parti est solidaire de tous les autres partis d'opposition, dans la lutte contre le régime actuel.

Tous ces faits sont suffisants pour montrer que, quoique la politique d'assimilation en Yougoslavie ait fait des progrès, elle est encore bien loin d'avoir complètement abouti dans sa tâche.

C'est peut-être sa marche trop précipitée en centralisant à outrance, qui est la cause de cet insuccès partiel. L'octroi à nouveau, d'une certaine autonomie régionale aux éléments croates, au moins égale à celle dont ils jouissaient sous la domination hongroise, pourrait être un phénomène heureux. Elle servirait à calmer les passions politiques et donnerait au système politique actuel une base très sûre. La clairvoyance du roi Alexandre finira peut-être par les convaincre.

La question de ce régionalisme est d'ailleurs la seule plainte fondée que les minorités yougo-slaves ont formulée. Les autres que nous connaissons ont trait *d'abord à la forme partielle dans laquelle la réforme agraire a été appliquée*, problème qui se rapproche de la très délicate question des expropriés hongrois en Roumanie. Les *vexations administratives, dans tous les ordres, mais spécialement en ce qui concerne l'enseignement* sont aussi motifs de plaintes; ainsi il est interdit aux Hongrois d'aller faire des études à Budapest, à moins qu'ils ne se fassent naturaliser Hongrois, auquel cas la légation yougo-slave

à Budapest leur refuse systématiquement le visa des passeports nécessaires à leur entrée en Yougoslavie.

Ces mesures se justifient d'ailleurs aisément par le danger pour l'ordre public que représenterait la présence en territoire yougoslave et justement dans une région trop exposée à l'irrédentisme, des foyers d'agitation facilement formables par l'existence d'une jeunesse imbue de sentiments magyars. Peu importe que cette minorité magyare ait été bien ou mal donnée à la Yougoslavie, (nous croyons pour notre part qu'elle a été mal donnée); *mais dès le moment où le fait est accompli, le premier devoir de cette nation, c'est suivant la règle générale, de les assimiler en se servant de tous les moyens, même de ceux qui dans une situation normale, devraient être rejetés.*

Une autre plainte s'élève contre le fait que la Yougoslavie, à l'instar des autres nations de la Petite Entente, *n'a laissé subsister entre elle et la Hongrie, que les voies ferrées servant au trafic international.* Partout ailleurs, les frontières sont fermées, et les rails ont été détruits. Mais ce fait de restriction des communications qui a une raison d'être purement militaire, n'est qu'une conséquence de toutes les autres dispositions des frontières, dont nous avons déjà critiqué le caractère aussi exclusivement militaire.

Et enfin, *l'interdiction de laisser pénétrer dans le territoire yougoslave toute publication hongroise de quelque nature soit-elle, est le dernier des griefs que nous connaissons.*

De toutes ces plaintes des minorités yougoslaves, exception faite des demandes autonomistes croates, on doit déduire ce que nous avons dit des plaintes

des minorités hongroises existant avant la guerre : *ni plus, ni moins*.

En ce qui concerne la *Roumanie*, les traités de paix lui ont incorporé plus de 5 millions de minoritaires (Hongrois, Allemands, Russes, Bulgares), dont presque 2 millions de Hongrois. Leur protection a été garantie au moins sur le papier, par le traité de Paris, du 9 décembre 1919. Certaines plaintes de ces minorités prétendent que leur protection a été négligée. Elles se basent sur les faits suivants :

1°) En matière scolaire, la loi *Angelesco* interdit aux Hongrois de quitter la ville qu'ils habitent et d'aller renforcer, dans une autre ville la population hongroise, pour lui faire atteindre le nombre d'habitants de langue hongroise nécessaire à la création d'une école magyare. Quelquefois on divise les enfants par religion et non par nationalité. Et finalement le fonctionnement des écoles minoritaires hongroises qui arrivent à se constituer, est constamment entravé et empêché par les difficultés administratives, mises au point de vue hygiénique en particulier pour l'administration roumaine.

2°) Pour tourner les traités de minorités, on a souvent recours au procédé qu'on appelle « *analyse des noms* ». Il consiste à envoyer de force à une école roumaine, tous les enfants dont le nom a une consonnance indiquant une origine roumaine.

Ce procédé, disent les minoritaires, est contraire non seulement à l'esprit du traité, mais aussi aux plus élémentaires principes de la science ethnographique et géographique qui fondent la notion de nationalité non sur la race ou même la langue, mais sur la conscience de l'individu d'appartenir à telle ou telle nationalité.

3°) En troisième lieu, on s'est plaint, non seulement de la réforme agraire, contraire dans leur pensée aux dispositions du traité de paix, et qui a donné lieu à l'importante affaire des optants hongrois, mais aussi de la forme dans laquelle ces lois agraires ont été appliquées. Tandis que les grands propriétaires Roumains auraient pu, dit-on, échapper parfois à l'application de ces lois, grâce à des complaisances de fonctionnaires, *les minoritaires surtout hongrois, qu'on a expropriés, ont subi très souvent des évaluations ridiculement basses de leurs terres.*

4°) Et enfin, on prétend aussi que ces minorités, surtout les Saxons, Hongrois et même Roumains de Transylvanie *aspirent à une modification de l'administration, afin d'obtenir une autonomie propre.*

Mais cette action du gouvernement roumain, mérite d'être considérée avec bienveillance. C'est ici d'ailleurs, que les plaintes des minorités sont moins unanimes. Au surplus, il faut considérer que certaines des soi-disant oppression administratives se justifient aisément, surtout en matière de scolarité. En effet, la pléthore de travailleurs intellectuels existant en Roumanie, constitue un grand inconvénient pour le développement économique harmonieux du pays, ce qui oblige le gouvernement à prendre certaines mesures restrictives. Il paraît d'un autre côté, que les conditions hygiéniques exigées, sont appliquées aussi bien aux minoritaires qu'aux roumains.

Au surplus, la position de ces minorités se répandant en doléances ne semble pas très franche, car dès 1922 à 1926, elles ont formé le cartel électoral avec le gouvernement libéral.

M. René Dupuis, dans son livre « *Le Problème*

Hongrois » avait exprimé ses craintes qu'au cas où les gouvernements *Maniu* et *Mironesco*, formés précisément de Transylvains tomberaient, la question du détachement de la Transylvanie ne viennent se poser. Mais le phénomène est arrivé, et le fait prévu ne s'est pas réalisé.

On a vu récemment des troubles dans cette province, mais dépourvus de signification sécessionniste. Ils étaient teintés de tendances communistes plus ou moins nuancées, dans lesquelles le mauvais vouloir soviétique, accentué par la question de la Bessarabie, ne doit pas être étranger.

C'est en Roumanie que l'assimilation minoritaire paraît la plus rapide, parmi les trois Etats de la Petite Entente.

C'est en Tchécoslovaquie que l'assimilation est la plus difficile. En effet, les traités de paix ont construit une Tchécoslovaquie, un peu artificielle, motivée par des besoins militaires ou stratégiques, considérés comme servant la cause de la paix. Sa forme qui ressemble un peu à un « *dirigeable* » le montre.

Sur une population de 14 millions d'habitants, l'élément tchèque proprement dit, c'est-à-dire les Tchèques et les Moraves, n'occupent que les 48 % de cette population. Le reste est composé d'éléments divers dont les Slovaques au nombre de 2.200.000, les Allemands au nombre de 3.000.000, les Hongrois au nombre de 800.000, et les Ruthènes au nombre de 500.000 sont les plus importants (Statistiques tchèques).

Entre ces éléments, la situation des Hongrois est spécialement délicate, car ceux-ci (au nombre de 900.000, d'après les statistiques hongroises) sont massés d'une manière compacte contre la frontière de

Trianon. Au surplus, ils n'englobent parmi eux que de très petites minorités étrangères (proportion d'environ 10 %) ce qui rend leur pensée unanime.

La raison la plus importante qui a motivé le passage à la Tchécoslovaquie de ces magyars, c'est de donner à cet Etat, à défaut d'accès à la mer, un débouché sur le Danube, sur une étendue de 150 km. Mais cela ne s'est fait qu'au prix de certains inconvénients, car dans le territoire transféré se trouvent, en plus du nombre des magyars que nous avons dit, une quantité de villes considérées comme sacrées pour les Hongrois, telles que *Komaron* et *Kassa* appelée maintenant *Kosice*. *Presbourg* ou *Bratislava* paraît être d'une nationalité plus complexe.

La proximité de ces éléments avec la patrie hongroise, est une donnée suffisante pour faire comprendre la difficulté de leur assimilation. Une situation très tendue s'est créée entre les tchèques et les magyars à propos de ces territoires, situation qui reste à l'heure actuelle encore sans amélioration, comme on peut le déduire de la lecture de la presse des deux côtés.

L'assimilation ruthène est aussi difficile. La Ruthénie a été garantie dans sa situation autonome, non seulement par le traité de *Saint-Germain en Laye* du 10 septembre 1919, mais aussi par le même traité de *Trianon* dans son article 48, lequel définit la Tchécoslovaquie comme un Etat qui comprendra « le territoire autonome des Ruthènes au Sud des Carpathes ».

Ce fait est encore souligné par la lettre de *M. Millerand*; il est dit notamment que « dans le cas de la Ruthénie, les Principales Puissances alliées et associées n'ont pas arrêté leur décision sans se

rendre pleinement compte de la difficulté à laquelle elles se heurtaient. L'union de la Ruthénie et de la Tchécoslovaquie a été reconnue par elles dans un traité avec ce dernier Etat qui garantit « *d'une manière spéciale* » l'autonomie des Ruthènes ».

Cette particularité de la situation ruthène, remarquée par *M. Guernier*, rapporteur du traité à la Chambre française, prouve le désir des alliées de garantir l'autonomie de cette nation ruthène.

Mais le gouvernement tchèque a négligé ces dispositions et la Ruthénie se trouve actuellement absorbée par le centralisme. Cette région se trouve emprisonnée par les nouvelles frontières. Elle ne peut trouver de secours dans la lointaine Bohême, séparée d'elle par toute la longueur des énormes monts Carpathes. C'est surtout une indépendance économique qu'il lui faudrait.

Ce mécontentement ruthénien présente au surplus un danger spécial; car il se tourne vers la république d'Ukraine. Ainsi la Ruthénie devient le foyer du communisme. *C'est le seul pays d'Europe qui donne 70 % de ses voix électorales au Bolchevisme.*

Par contre, il faut remarquer une certaine amélioration dans les *relations entre les tchèques et les slovaques*. Au moins, on doit la déduire du fait que nous ne trouvons pas maintenant, en Slovaquie, ni les manifestations subversives des années qui suivirent la Paix, ni les victimes slovaques, causées par la répression tchèque.

M. André Ott, dans son livre « *L'Infernal désarroi* », publie un tableau des victimes slovaques causées par la police tchèque, entre 1919 et 1924. Il additionne plus de 50 tués et presque 3 centaines de

blessés, sans compter les dizaines de milliers d'expatriés.

La campagne protestataire de la presse slovaque fut extrêmement dure pendant ces années. Notamment, le journal, *le Slovak*, de *Presporok*, publia des articles que la censure supprima. Il faisait appel à la révolution slovaque.

Au surplus, la lettre ouverte des Slovaques au maréchal *Foch*, contenue dans le numéro du 18 mai 1923 de ce journal, eut un grand retentissement.

Mais heureusement, ces passions se sont calmées et aujourd'hui les relations entre tchèques et slovaques peuvent être considérées comme bonnes.

Dans ce cas, la forme démocratique de l'Etat tchécoslovaque, semble avoir obtenu du succès.

Les plaintes des éléments minoritaires connues sont les suivantes. (*Il faut remarquer que, de ces plaintes, l'élément allemand, les « Zipsers », doivent être exclus, car ils se trouvent à merveille parmi les tchèques. Ces plaintes sont exprimées presque exclusivement par des Hongrois, pour les causes déjà rappelées*). C'est à eux que nous nous référons.

1°) La Tchécoslovaquie a fait une division administrative accompagnée d'une fiction juridique, d'une manière artificielle et arbitraire. Les territoires, contenant une majorité de hongrois, sont divisés en plusieurs départements, délimités de telle façon qu'aucun ne contienne le nombre de Hongrois donnant droit à la création d'une école hongroise.

2°) Aucun livre hongrois publié depuis 1920, fût-il d'ordre scientifique ou médical, ne peut entrer en Tchécoslovaquie. La vente des journaux rédigés en hongrois est autorisée à Prague et interdite en Slovaquie.

3°) L'histoire de la Hongrie est enseignée dans les écoles d'une façon tendancieuse jusqu'à l'erreur systématique, et dans les lycées hongrois, les professeurs de race hongroise, sont privés de leur emploi au profit des Tchèques. Les Hongrois sont d'ailleurs écartés des fonctions publiques ou privées.

Aux deux plaintes suivantes participent aussi, quoique plus rarement, les mécontents slovaques.

4°) Au point de vue économique, le gouvernement de Prague a décidé de détourner vers la Bohême, l'orientation des échanges de la Slovaquie et des territoires maintenant tchèques, peuplés de hongrois qui, avant la guerre, se faisait tout naturellement vers la grande plaine hongroise. Pour cela, il a fallu anéantir les industries existantes en Slovaquie et, faire de ce pays forestier et industriel, un pays agricole, au détriment des intérêts slovaques et hongrois de cette région. Cette opération est, dit-on, aggravée par le fait que les banques tchèques se refusent à ouvrir des crédits acceptables aux hongrois et aux Slovaques.

5°) Enfin, l'application des lois agraires est faite en Slovaquie d'une manière partielle. Les tchèques et les slovaques tchéquisés sont favorisés au détriment des paysans hongrois et slovaques. Le même terrain est payé 2.000 k. ou 10.000 k. selon que l'acheteur est un tchèque ou un hongrois. Très souvent même, des tchèques sont transplantés en Slovaquie pour qu'ils puissent acheter des terres qu'ils revendent ensuite à gros bénéfice.

Ainsi finalement les traités des minorités sont appliqués à la lettre en Tchécoslovaquie, mais leur esprit est faussé par des procédés juridiques et administratifs artificiels.

Au surplus, les Hongrois, disent-ils, sont supprimés dans les listes électorales, car leur indigénat bien établi selon la loi, est annulé sur la base d'une interprétation nouvelle, par effet rétroactif. Ainsi, dans la seule ville de *Komarom*, en 1923-1924, 500 noms sur 10.000 ont été rayés de la liste pour cause de défaut d'indigénat. Ces rayés sont, sans exception, des hongrois. Tout individu dont l'indigénat est mis en doute est supprimé de la liste. L'autorité administrative de première instance n'a jamais permis aux hongrois de former opposition contre ces mesures, et leur a retiré le droit de vote.

La critique que nous croyons faire de tous ces faits, peut être étendue aux autres Etats, Yougoslavie et Roumanie.

Les traités de Saint-Germain-en-Laye et de Paris ont bien prétendu, par la protection des minorités passées dans ces trois Etats, corriger les injustices ethniques de certaines dispositions du traité de Trianon. Mais à notre avis, avec trop d'optimisme, car la situation même dans laquelle ces Etats ont été créés, rend impossible cette protection.

Le besoin d'assimilation et d'unité, déjà très pressant dans les Etats forts, devient chez les Etats composés de nationalités et d'intérêts bigarrés, une nécessité de premier ordre, et d'autre part, cette assimilation est impossible, si on laisse prendre corps à ces divergences, ce qui est justement l'effet de toute protection des minorités.

Si ces traités de minorités n'ont pas toujours été observés, les Etats négligents ont une très bonne excuse. Celle-ci, c'est « l'impossibilité », raison universellement admise comme cause suffisante pour qu'un traité tombe.

Les grands Etats ont obligé ces moindres puissances à jouer deux rôles incompatibles. Celui de gardiens puissants de la paix, et de protecteurs des minorités adjugées à eux. L'incompatibilité de deux rôles constatée par eux, ils ont choisi le premier, et nous ne trouvons pas dans ce choix, rien qui mérite le blâme.

En outre, ces grandes puissances ne peuvent pas exiger de ces trois Etats, une protection minoritaire qui n'est pas pratiquée chez elles.

Tout cela nous pousse à croire que si la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Yougoslavie, continuent à jouer, comme jusqu'à présent ce rôle assimilateur, tout en notant les imperfections parfois existantes, surtout en ce qui concerne son caractère trop brusque à l'égard d'organismes minoritaires importants, comme la Croatie et la Ruthénie, tout cela nous pousse à croire, disons-nous, que le succès couronnera leurs efforts, et que ces minorités finiront par être absorbées dans une unité nationale complète.

La conséquence, du côté hongrois, de cette prévision, est très dure pour les magyars. Car de cette façon, ils auront définitivement perdu 3 millions et demi de leurs frères qui ont été dégagés de leur mère-patrie par un verdict de paix dont certaines dispositions peuvent être critiquées.

Cela nous fait croire que le remède idéal, contre les imperfections de ce traité, n'est point, comme nous l'avons dit, et comme la Conférence de la Paix l'a prétendu, une protection des minorités, imprudemment créées par ce traité, mais une solution territoriale, tout en reconnaissant les difficultés actuelles d'une telle panacée. Mais si éventuellement, il arrive un jour où ces difficultés sont apaisées, et

s'il est temps encore de corriger ces dites imperfections, reconnues d'ailleurs par des hommes aussi éminents et d'aussi bonne foi, que MM. Briand et de Monzie, alors il devra y être porté remède, car, autrement, suivant les paroles du Professeur *Jean Brunhes* : « *les races ne forment pas les nations, mais celles-ci les races* », ces 3 millions et demi de Hongrois seront dans le cours des temps, absorbés ou assimilés par leurs maîtres actuels.

CHAPITRE VI.

« Les conséquences économiques du Traité ».

Le Traité de Trianon à l'instar des autres Traités de Paix se référant à l'Europe centrale et comportant des découpagelements territoriaux, a eu des conséquences économiques et financières extrêmement graves, si graves, que leur gravité n'est niée par personne.

La formation d'Etats nouveaux et l'obligation où se sont trouvés les Etats démembrés d'adapter leur économie aux sources de production existantes dans le territoire conservé, dès le jour même de la signature de ces traités, ont créé, de l'avis d'esprits éclairés, une situation pratiquement impossible pour la vie économique de tous les Etats du bassin Danubien.

Les difficultés financières, avec les restrictions des changes et les autres entraves semblables, qui en sont la conséquences, dues surtout la présence dans ce bassin de 7 monnaies différentes, se sont ajoutées aux difficultés économiques et leur portée n'a pu être encore diminuée malgré les tentatives et les projets divers, dont le dernier en date, celui de Stresa, n'a pas été le plus heureux.

Nous ne nous occuperons pas de ces projets d'organisation des pays Danubiens, dont les trois les

plus importants sont : 1° Celui de la formation d'un Anschluss Danubien avec la Pologne (Mitteleuropa); 2° Celui de la constitution d'un organisme économique Danubien, avec la seule entrée de l'Italie et de l'Allemagne; et 3° celui de la constitution de ce corps avec les 5 pays Danubiens seulement (projets de M. Tardieu à Londres, d'Innsbruck et de Genève), car leur étude forcément trop longue, serait hors de notre sujet. Nous nous référerons seulement à titre indicatif.

C'est pour cela, qu'en constatant simplement ces difficultés au développement économique harmonieux de ces pays dans l'isolement, nous voulons traiter des particularités de la situation hongroise.

La construction et l'organisation économiques de la Hongrie d'avant le traité de Paix, étaient une des plus complètes et des plus rationnelles de l'Europe.

A cette époque, la Hongrie possédait à l'intérieur de ses propres frontières presque toutes les matières premières utiles à l'alimentation de sa population et aux branches de l'industrie que rendaient nécessaires ses conditions économiques.

En outre, sa situation dans l'Empire austro-hongrois avec le territoire douanier de 50 millions d'âmes qu'il comportait, rendait l'échange des produits superflus très facile.

En conséquence, l'excédent agricole de la Hongrie, était écoulé en Autriche, en même temps que l'industrie hongroise pouvait facilement se développer, parce que ses premières matières nécessaires étaient fournies dans de très bonnes conditions par l'Autriche.

D'autre part, le port maritime de Fiume donnait accès à la mer aux produits hongrois.

La Hongrie soumise au régime de la tutelle viennoise non seulement politique mais économique aussi, depuis sa dévastation par les Turcs, jusqu'en 1867, ne put commencer à constituer des capitaux qu'après cette date. Et pendant les 50 années qui suivirent ce Compromis de 1867, l'essor de l'économie hongroise fut si grand, que l'indépendance du marché financier de la Hongrie, à l'époque du commencement de la guerre, n'aurait pas beaucoup tardé si cette guerre n'avait pas éclaté.

Il est impossible de citer toutes les données statistiques, disons sommairement que dans l'agriculture qui d'ailleurs constituait la principale richesse de la Hongrie, la superficie des terres arables avait atteint le chiffre de 44 %, celle des forêts 27 %, celle des pâturages 12 %, il ne restait comme terres incultes que 5 %, chiffre très réduit.

Dans cette production agricole, figuraient comme principaux produits : le froment (52 millions d'hectolitres, soit $1/50$ de la production mondiale), le seigle (20 millions d'hectolitres), l'orge 20 millions d'hectolitres), l'avoine (24 millions d'hectolitres), le maïs (28 millions), et la pomme de terre (39 millions), la betterave et la betterave à sucre.

La valeur de la production des terres arables de la Hongrie d'avant guerre, peut être évaluée à 2140 millions de pengös.

Ces chiffres offrent d'autant plus d'intérêt que la culture intensive était, à cette époque presque inconnue en Hongrie. Les terres engraisées chimiquement étaient presque inexistantes et ce qui est plus important encore 70 % des terres arables ne recevaient pas d'engrais.

C'est justement l'emploi de la culture intensive et

les efforts faits pour la développer qui ont permis à la Hongrie de récupérer et parfois de dépasser les chiffres de la production agricole d'avant-guerre.

L'importance de l'agriculture dans la Hongrie de 1914 est déduite du fait que 64 % de ses habitants tiraient leurs moyens de subsistance de la production du sol.

L'élevage était aussi très important comme ressource, dans la Hongrie de cette époque; le changement de race avait contribué au développement de l'élevage des bêtes à cornes. En 1870, la race hongroise des bêtes à cornes était représentée par le 78 % et peu avant la guerre, c'étaient déjà les races tachetées qui avaient atteint environ cette proportion.

En plus dans les haras de tout premier ordre on veillait au développement de la nature excellente des chevaux et quoique l'épizootie de 1895 ait paralysé l'élevage des porcs, le traitement prophylactique contre cette maladie avait eu un plein succès.

En ce qui concerne les mines et l'industrie, elles étaient suffisantes pour les besoins intérieurs et c'est d'ailleurs dans ces branches-là que les progrès étaient le plus sensibles.

L'industrie hongroise reçut sa première impulsion dans les siècles passés, des monastères catholiques et des colons allemands. L'immigration des Allemands et des Saxons et surtout la fondation de villes y fit se développer une activité industrielle régulière, particulièrement en Transylvanie et dans la Haute-Hongrie, plus tard dans la région Transdanubienne et dans le Banat. Citons à titre de curiosité que le premier moulin à papier du continent a été construit à *Brassö* en 1546 et que l'imprimerie établie à Buda en 1479 était une des premières du monde.

L'orfèvrerie Transylvaine jouissait d'une réputation universelle vers 1500, de même que l'industrie de l'émail. De même le tissage du lin et de la laine, à l'instar des produits de la broderie et de la dentellerie domestiques, étaient fort appréciés.

Toutefois les périodes embrouillées de l'histoire et la concurrence étrangère, avaient eu pour conséquence un léger déclin de cette industrie vers le milieu du siècle dernier. Mais depuis 1870 et surtout depuis l'encouragement de cette industrie par l'Etat après le vote de la loi de 1881 sur l'industrie, une ère de progrès s'ouvrit pour cette branche de la production hongroise, avec ce phénomène caractéristique de sa concentration particulièrement à Budapest et ses environs.

Cette industrie représentait en 1914 23 % du revenu national, chiffre certes pas très élevé, mais suffisant d'ailleurs pour pourvoir aux besoins d'un pays où la richesse fondamentale était l'agriculture. Elle complétait à merveille celle-ci.

En ce qui concerne la richesse minière, on peut dire que la Hongrie possédait des exploitations minières florissantes. La production de *houille* se chiffrait en 1913 par 113. millions de tonnes soit le 1/100 de la production mondiale et celle du *lignite* par 9 millions de tonnes.

Outre le charbon, les mines d'or et d'argent étaient importantes. Les mines de fer, de cuivre, de plomb, de manganèse et de la pyrite, en plus du sel, étaient les produits miniers les plus importants.

La production annuelle du minerai de *fer* avait atteint le chiffre de 2 millions de tonnes, et la Hongrie en exportait une très grande partie, approvision-

nant les hauts-fourneaux de l'Autriche et de l'Allemagne de matières premières.

La production de l'or et celle de l'argent fournissaient respectivement des valeurs de 9,5 et de 9 millions de francs d'avant-guerre.

Mais c'était avant tout la production du sel qui venait au premier rang. L'ancienne Hongrie formait avec la Roumanie et la Galicie les pays les plus riches en sel gemme de l'Europe. La production annuelle montait à 1/4 de millions de tonnes.

Cette production saline représentait une valeur annuelle de 30 millions de francs d'avant-guerre.

De ce bref résumé sur les richesses naturelles de la Hongrie d'avant-guerre, on déduit le caractère agricole du pays, mais avec une industrie qui complète à merveille son agriculture. Cette bonne répartition est montrée par l'équilibre de son commerce extérieur. Les données statistiques de l'année 1913, nous montrent une balance de commerce équilibrée, même avec une petite plus-value. Dans cette année la Hongrie exporta en valeur 2.407 millions de pengös et importa en valeur 2.210 millions de pengös.

Ses achats consistaient en produits industriels de l'Autriche et de l'Allemagne, et elle vendait aux Etats Balkaniques des marchandises provenant en partie des pays occidentaux. Par contre le commerce de céréales vendait ses marchandises à l'occident et servait d'intermédiaire des produits Balkaniques pour les marchés étrangers.

De cet équilibre de la balance de commerce hongroise provenait l'équilibre aussi de sa balance de paiements qui déterminaient une situation financière relativement saine. C'est ainsi que si les finances de l'Etat accusaient jusqu'en 1888 dans la plupart des

années un bilan passif de 1888 à 1913 le bilan accusait un actif considérable, dû surtout à l'adoption en 1892 de l'étalon d'or et de la nouvelle unité monétaire la *couronne*, correspondant à la moitié de la valeur de l'ancien florin autrichien. Il est bien vrai néanmoins que le Budget de l'Etat, dans les exercices 1913 et 1914, redevint passif, à cause du développement excessif des dépenses de guerre. Pendant la guerre il est hors doute, que l'emprunt comme partout fut le seul moyen de subvenir aux dépenses militaires.

Enfin la fortune nationale pouvait être évaluée avant la guerre, suivant les données de *Frédéric Feller* à 41,5 milliards de couronnes d'or.

De ce résumé de la situation économique du pays on doit déduire que la situation générale de la Hongrie d'avant-guerre, était vraiment prospère.

Avec un régime politique intérieur viable, avec une administration saine, et avec sa bonne répartition sociale, due à l'uniformité entre toutes les branches de sa production, qui réduisait au minimum les luttes et les froissements sociaux, la vie du pays devait dans toutes les branches de l'activité humaine être en complet essor.

La ligne droite tracée par cet essor aux proportions américaines fut brisée par les dispositions du traité. La Hongrie qui avait subi la guerre, le bolchevisme, puis l'occupation roumaine, perdit lorsque le Traité de Trianon lui fut dicté, les deux tiers de son territoire riche en ressources naturelles.

De ce fait, la prospérité économique du pays, qui accusait comme nous venons de le voir, depuis 50 ans une ascension toujours plus grande, fut arrêtée net.

Les années suivantes ont été pour la Hongrie des

années de reconstruction économique. Et si les opinions pessimistes de certaines personnes sur cette reconstruction, n'ont pas été réalisées, c'est seulement à cause du dévouement et de l'esprit de sacrifice du peuple hongrois et de la bonne direction de ses gouvernements.

Du point de vue économique, le traité fut dicté à la Hongrie dans les conditions suivantes : 1° Après la guerre et en conséquence avec toutes les difficultés créées par elle, par suite des énormes frais qu'elle comporta. C'est un point évident. 2° Après la révolution communiste de 1919 et de l'occupation qui suivit de l'armée roumaine.

Nous avons dit comment la révolution de Bela-Kun, provoquée surtout par la négligence de l'armistice par les Roumains, Tchèque et Serbes, fut tragique pour les finances publiques hongroises. Des seuls comptes du Trésor hongrois, ressort que Bela-Kun et ses acolytes ont fait passer en Autriche et en Allemagne, 197 millions de couronnes et qu'ils ont distribué plus de 20 millions de couronnes à leurs amis. Ces données, d'ailleurs incomplètes, ne représentent que l'argent « *volé* », l'argent « *gaspillé* » fut innombrable.

Nous avons vu aussi comment l'occupation roumaine fut malheureuse pour la fortune hongroise et comment la Commission interalliée nommée par la S. D. N. évalua à 3 milliards et 150 millions de francs-or, la valeur des objets de toutes sortes, emportés en Roumanie. Et on pourrait penser encore que ce chiffre est bien au-dessous de la vérité.

Dans ces circonstances, qui mettaient la Hongrie, en un état de pauvreté manifeste, le traité de Tria-

non, lui enlève 72 % de son territoire et lui impose le paiement de 210 millions de réparations.

Par suite de cette diminution de son territoire, la Hongrie a éprouvé dans certaines branches les pertes suivantes : 80 % de son industrie, 60 % de sa production de blé, 58 % de sa production de betteraves, 40 % de sa production de seigle, 83 % de ses forêts et 95 % de ses forces hydrauliques. Elle n'a conservé d'autre part que 70 % de sa production de houille, 70,4 % de son lignite et s'est privée de la majeure partie de son minerai de fer et de la presque totalité de sa production de sel, de pétrole, d'argent et de plomb.

D'autre part les biens appartenant à l'Etat hongrois qui lui étaient enlevés par le déplacement des frontières représentaient à eux seuls une valeur de 3,45 milliards de francs-or d'après l'évaluation de la Commission des Réparations.

En ce qui concerne la fortune nationale, M. Frédéric Fellner l'avait évaluée avant le déclenchement de la guerre à 41,5 milliards de couronnes-or et de cette valeur de 18,2 milliards échurent au territoire actuel, ce qui correspond à la valeur de 18,2 milliards de pengös.

Il est vrai qu'actuellement, le même auteur a évalué cette fortune à 34 milliards de pengös, mais même en constatant l'accroissement de la richesse interne de la Hongrie dans les années suivant la guerre, on ne peut pas oublier son énorme perte comme conséquence du traité.

Toutes ces données sont plus que suffisantes, pour justifier les paroles que prononcèrent à ce sujet certains personnages importants.

M. Lenail à la Chambre française s'écria « ce

traité est la désorganisation de l'Europe » et *M. Paul Boncour* exprima ce qui suit « il est certain que le seul aspect d'une carte indiquant ce que les traités de Trianon et de Saint-Germain ont fait de ce qui fut l'emplacement de l'Autriche-Hongrie, *nous montre l'impossibilité pour chacun des pays qui en sont issus de vivre seul dans les frontières qui leur ont été tracées... »*.

Et dans le même sens pour ne citer que l'opinion de *M. Lloyd George*, il s'exclama froidement « C'est très bien, nous venons de partager l'Autriche et la Hongrie, mais tous ces états ne sont pas économiquement viables ».

Toutes ces opinions se réfèrent à la situation de tous les Etats du bassin Danubien, donc elles concernent aussi la Hongrie. Mais ce problème est doublé en ce qui concerne la Hongrie, car les pertes économiques furent plus dures que nulle part ailleurs.

Les chiffres que nous venons de donner prouvent que les pertes territoriales imposées à la Hongrie par le traité de Trianon, durent nécessairement créer un bouleversement économique si grand, que toute la nation hongroise fut nécessairement plongée dans un état d'extrême pauvreté et si à ces données matérielles on ajoute le coup donné au patriotisme hongrois par le transfert hors de leur patrie de plus de 3 millions et demi de hongrois, il est vraiment admirable de constater comment la nation hongroise a pu surmonter ces difficultés, mises au point conformément à la justice alors que le résultat le plus probable devait être une course désespérée vers le bolchevisme.

M. Danielou rapporteur du traité de Trianon à la

commission des Affaires Etrangères de la Chambre française dit sur ce point « il est facile de prendre un crayon rouge et de découper sur les cartes des territoires nouveaux, il est facile de dessiner des séparations et d'incorporer des rattachements, mais sur ces terres qui ont leur vie, propre sans doute, mais leur vie différente, il y a des peuples qu'on a isolés, il y a des peuples affamés et qui, dans leur excès de souffrance se croyant abandonnés de Dieu, des hommes et de la Société des Nations demeurent prêts à des soulèvements qui pourraient retentir comme des guerres ».

Heureusement la Hongrie a montré que ce paragraphe du Ministre français ne s'appliquait pas à elle.

Ce dédoublement du problème Danubien en ce qui concerne la Hongrie, problème d'adaptation interne, et problème d'attente si l'on veut, nous ne pouvons pas entrer dans son étude sans remarquer les deux autres circonstances qui contribuent à l'aggraver.

En premier lieu, la présence de 500.000 hongrois refluant des territoires enlevés à la Hongrie. En effet, ces hongrois presque tous fonctionnaires ou gens appartenant aux professions libérales, vinrent augmenter sensiblement les charges de l'Etat à un moment où la Hongrie avait besoin d'agriculteurs et non d'intellectuels.

Et en second lieu, le tracé des frontières, lequel coupa non seulement toutes les voies de communication, exception faite de celles servant au trafic international, artères vitales de la Hongrie, mais comme le résume *M. Aldo Dami* « il sépare la ville du faubourg, la ferme du champ et jusqu'à la mine

de son orifice. Dans un cas, il coupe en deux une station de chemin de fer ».

Si nous additionnons toutes ces circonstances, effets financiers de la guerre, dictature provoquée de Bela-Kun, occupation roumaine, découpage économique conséquence du traité, retour des 500.000 hongrois et tracé lamentable des frontières, nous devons considérer comme mieux fondé que dans nul traité ailleurs, l'article 162 du Traité de Trianon qui reconnaît l'impossibilité pour la Hongrie de satisfaire à tout le montant des réparations dues en principe.

L'amputation territoriale infligée à la Hongrie par le verdict de Paix, obligeait celle-ci, à adapter son organisme économique aux nouvelles frontières.

M. René Dupuis dit « qu'une adaptation de ce genre est toujours difficile et dangereuse ». D'autant plus que la politique douanière des Etats voisins, qui en tout ou partie faisaient partie intégrante de l'Autriche-Hongrie d'avant-guerre, vint compliquer cette difficulté.

Le problème pour la Hongrie, privée par ses nouvelles frontières de la majeure partie de ses mines et de ses industries était de développer l'agriculture de façon à assurer la nourriture de la population, d'un côté, et de l'autre afin de se procurer par un excédent fort d'exportation agricole, le change suffisant pour pouvoir acquérir dans de bonnes conditions, les produits manufacturés ou industriels pendant le temps où ses ressources propres ne permettraient pas de se les procurer chez elle.

C'était en conséquence un double effort que les circonstances exigeaient de la Hongrie; un effort agri-

cole immédiat et un effort industriel à étapes échelonnées qui petit à petit remplacerait le premier.

Le premier effort, c'est-à-dire l'effort agricole soulevait trois problèmes intimement liés l'un à l'autre; un problème technique, un problème financier, et un problème de politique commerciale.

Le premier problème, s'il avait été un problème isolé, la Hongrie l'aurait facilement surmonté. En effet, l'économie agraire hongroise, en ce qui concerne la culture intensive, a fait des progrès considérables.

L'usage de l'engrais chimique est devenu plus intensif, quoique, même aujourd'hui, ce soit l'engrais animal qui prédomine, car il représente les trois-quarts des superficies engraisées. Il faut remarquer que même actuellement les terrains engraisés ne représentent plus 70 % dans les terres arables. Mais malgré cette situation dûe surtout à l'état arriéré des petites propriétés, il faut remarquer que le progrès existe, si nous considérons que l'engrais était presque *inconnu* dans l'ancien régime économique.

La superficie en « friche » devient de plus en plus petite. Dans le territoire d'avant-guerre les « *friches* » formaient en moyenne 9 % des terres arables. Les années de guerre et la révolution communiste élevèrent ce chiffre à 12,6 %. Mais l'effort hongrois a fait réduire si fortement cette proportion, qu'actuellement les friches ne représentent que 3,5 % des terres arables.

C'est surtout l'usage de plus en plus répandu des machines agricoles qui contribue à cette intensification. Le nombre des batteuses est presque de 25.000 et parmi celles-ci la proportion des machines à moteur calorique va en augmentant. Le nombre de ma-

chines à traction qui n'était que de 258 avant la guerre, s'est élevé à 1.732 en 1925 et actuellement on en compte plus de 6.000 en Hongrie.

Mais il faut remarquer que si cette intensification de l'agriculture, premier problème agricole hongrois, n'a pas obtenu encore un succès plus éclatant, c'est parce qu'il s'est mêlé avec les deux autres problèmes,

D'abord avec le problème financier.

Il est vrai que les troubles politiques d'après guerre en Hongrie, rendirent très difficiles le placement de capitaux étrangers dans ce pays, et le placement de ces capitaux était une condition nécessaire pour le développement d'un système rationnel de crédit agricole, disposant de fonds de roulements importants, là où le crédit était nécessaire au développement intensif de l'agriculture.

D'où les difficultés.

Cette difficulté fut même surmontée quelques années après, surtout depuis le geste de la S. D. N. en 1924, consentant le prêt nécessaire à la stabilisation de la monnaie hongroise. Ce geste déterminatif d'une vague de confiance, eut comme conséquence les placements étrangers nécessaires et ils se sont continués jusqu'à la crise actuelle, qui les a arrêtés en Hongrie comme dans les autres pays.

Mais c'est surtout la politique économique des Etats voisins qui présente le plus de difficultés.

Cette question touche au fond même du problème Danubien.

En effet, non seulement les Etats voisins de la Hongrie pratiquent à l'instar des autres Etats du monde, le principe de *l'autarchie*, c'est-à-dire leur approvisionnement à l'aide de leur propre production, mais même quelquefois ils achètent les produits qu'ils

n'ont pas chez eux, chez les Etats les plus éloignés. Pour ne citer qu'un exemple la Tchécoslovaquie au lieu d'acheter le blé hongrois, l'achète en Russie ou au Canada.

La nécessité d'une Entente avec ces pays, but des partisans de la réforme danubienne, est commune à l'agriculture et à l'industrie.

Mais, en ce qui concerne l'agriculture la difficulté est plus grande, car elle touche à un point de politique intérieure.

Ce point est le système parlementaire chez les Etats voisins. Ce système oblige, comme partout, à former des gouvernements de coalition, et dans ces gouvernements la présence des représentants des partis agrariens est inévitable.

Or on sait bien quelle est l'intransigeance de ces partis en ce qui concerne l'octroi de facilités à l'importation des denrées agricoles étrangères; donc la force de ces partis agrariens dans les Etats du centre de l'Europe, rend le développement des échanges agricoles entre eux particulièrement difficile.

C'est cette troisième difficulté, née du manque d'une Entente avec les pays composant le bassin Danubien, qui constitue le plus grand écueil à éviter, pour permettre l'adaptation des forces économiques hongroises aux besoins de sa population et de ses finances.

Ces difficultés naissent, il est clair, de la mauvaise situation politique dans l'Europe centrale, mauvaise situation qui découle en grande partie de certaines dispositions du traité de Trianon. Le jour où une entente politique aura pour effet une bonne situation politique, suivant la règle classique, on aura

pour effet une bonne situation politique, suivant la règle classique, on aura aussi de bonnes finances.

Mais malgré l'existence de ces difficultés, la Hongrie a suivi une politique économique admirable qui lui a permis d'avoir une situation économique relativement saine, au moins dans des circonstances normales.

Nous devons examiner les résultats obtenus dans *l'agriculture, dans l'industrie et dans les finances publiques*.

En ce qui concerne l'agriculture, nous avons déjà dit que par la force des circonstances la Hongrie devait nécessairement devenir un Etat essentiellement agricole, dont l'excédent de production fut suffisamment fort pour lui permettre d'acquérir les autres produits qui lui étaient nécessaires. Nous trouvons tout d'abord un phénomène frappant : la diminution du nombre de personnes qui touchent leurs revenus de l'agriculture. Tandis qu'en 1910 64,5 % de la population hongroise vivait de la production du sol, dans l'après-guerre, ce chiffre ne s'élève qu'à 55 %.

Parmi les causes de cette diminution on peut citer en plus de l'exode rural, phénomène universel, la concentration industrielle et l'essor commercial de la ville de Budapest. C'est ainsi qu'actuellement 30 % des Hongrois vivent des revenus des mines, de l'industrie et du commerce tandis qu'en 1910, 23,5 % seulement le faisaient. Les fonctions publiques se sont aussi accrues de 3,3 % à 4,7 %.

Nonobstant, la proportion de population agricole est considérable, si on la compare avec celle des autres Etats Européens. Parmi ceux-ci la Bulgarie,

avec 82 % de population agricole, occupe le premier rang.

Mais il ne faut pas se tromper avec ces données car elles représentent l'ensemble de la population active et passive. Au contraire si on ne considère que la population active, on voit d'après les statistiques de 1920, que la proportion de l'agriculture s'est élevée dans le territoire actuel entre 1910 et 1920 de 52,2 % à 56,7 % en même temps que celle de l'industrie retombe de 21,2 % à 18 %. On doit supposer que depuis 1920 est survenu en faveur de la population industrielle dans la Hongrie de l'après-guerre.

Le traité de Paix a désannexé les deux tiers environ de la partie la plus précieuse du territoire d'avant-guerre, à savoir des terres arables, tandis que les trois-quarts des prés et pâturages et les 9/10 des forêts ont été transférés aux Etats voisins.

Malgré cela, comme nous l'avons dit, le tableau suivant montre comment la production agricole a une importance encore plus considérable dans le territoire actuel que dans celui d'avant-guerre.

	1915	1928
Terres arables	44 %	60,1 %
Jardins	1,3 %	1,1 %
Prés	9,3 %	7,2 %
Vignes	1,1 %	2,3 %
Pâturages	12 %	10 %
Forêts	27 %	11 %
Roseaux	0,2 %	0,3 %
Terres incultes	5,1 %	6,4 %

La quote-part de 60 % des terres arables n'est surpassée dans la comparaison internationale que par

les proportions du Salvador (80 %), du Danemark, de l'Italie et des Pays-Bas.

Les données de la production agricole apparaissent dans le tableau suivant :

Superficies ensencées	Royaume de Hongrie															
	moyenne de 1911 à 1915															
	1910	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928							
Froment 1000 ha	3.643	1.538	1.077	1.169	1.426	1.343	1.465	1.451	1.520	1.639	1.694					
Séigle 1000 „	1.174	692	597	543	673	656	686	693	707	670	659					
Orge 1000 „	1.173	534	512	479	463	460	424	421	431	408	416					
Avoine 1000 „	1.176	350	325	358	328	327	297	296	279	261	265					
Maïs 1000 „	2.880	874	816	877	989	995	1.003	1.082	1.080	1.068	1.070					
Pommes de terre..... 1000 „	700	246	254	269	257	261	251	264	254	261	267					
Betteraves à sucre 1000 „	159	60	31	42	42	52	69	67	65	65	67					
Vignes 1000 „	364	219	190	210	216	221	222	221	221	222	222					
R é c o l t e																
Froment 1000 q	44.497	19.924	10.322	14.317	14.895	18.427	14.035	19.507	20.387	20.938	27.001					
Séigle 1000 „	13.226	8.033	5.143	5.880	6.388	7.944	5.614	8.262	7.980	5.681	8.278					
Orge 1000 „	15.629	7.128	4.719	4.661	4.827	5.938	3.203	5.537	5.554	5.157	6.678					
Avoine 1000 „	13.366	4.398	3.238	3.188	3.274	3.986	2.281	3.706	3.600	3.268	3.996					
Maïs 1000 „	48.112	15.054	12.742	8.053	12.377	12.509	18.828	22.345	19.443	17.361	12.597					
Pommes de terre..... 1000 „	57.054	19.420	20.722	12.492	13.197	13.342	15.351	23.095	18.746	20.049	14.705					
Betteraves à sucre 1000 „	38.923	15.006	6.398	5.429	7.111	8.636	12.742	15.274	14.446	14.554	14.378					
Mout 1000 hl.	4.030	1.898	2.450	3.478	4.614	4.640	1.363	3.441	1.293	1.826	3.083					

On voit d'après ce tableau comment dans certaines branches la production s'est développée. Dans cette production, le premier rang est occupé par le froment. On le cultive sur 30 % des terres arables du pays, tandis que le maïs est cultivé sur 19 %, les herbes fourragères sur 11 %, l'orge sur près de 8 % et les pommes de terre sur 5 %.

Il faut remarquer que si on examine de près les pertes au point de vue des produits agricoles principaux, on constate que la perte en territoire cultivé est relativement supérieure à celle subie en produits. On peut en tirer la conclusion, que le rendement des produits agricoles principaux est meilleur dans le territoire central de la Hongrie, que dans les régions transférées. En prenant pour base de calcul les données moyennes de 1911 à 1915, on trouve qu'il revenait aux territoires désannexés en % du Royaume de Hongrie :

	Superficies récoltées	Production
Froment	58 %	55 %
Seigle	41 %	39 %
Orge	55 %	54 %
Avoine	71 %	67 %
Maïs	71 %	69 %
Pomme de terre	65 %	66 %

C'est par cette mise au clair qu'il convient de compléter le tableau antérieur.

En ce qui concerne la valeur de la production des terres arables, celle de 1928 était supérieure de 19,4 % à celle de 1927 et montait à 2,5 milliards de pengös. Progrès rapide si on considère que cette valeur de 2,2 milliards de pengös en 1913 était tombée à 2 milliards en 1920 (il faut tenir compte de la diminution

du pouvoir d'achat de la monnaie dans l'après-guerre).

Comme on le voit, le progrès de la Hongrie dans l'agriculture pendant les années qui ont suivi le traité de Paix ont été remarquables. Toutefois, il faut noter que malgré le développement de la culture intensive, le rendement moyen est loin de se rapprocher de celui des pays de la meilleure production. Ainsi, la récolte excellente de froment en 1928 n'a produit qu'un rendement de 16,2 quintaux par hectare, tandis qu'en Belgique le rendement moyen du froment était de 28 quintaux.

Cela nous indique que la culture intensive doit faire encore des progrès en Hongrie. Mais naturellement, par suite de la crise actuelle, le développement de la production n'est point désirable. Les autorités Hongroises l'ont aussi compris et elles ont même suivi une politique de réduction des superficies consacrées à la production des céréales panifiables, au bénéfice de la production fourragère, moins frappée par cette crise à cause du développement et de l'écoulement normal de l'élevage.

Le gouvernement a même décidé de prendre les mesures nécessaires pour imposer la réduction des surfaces consacrées au froment, si celle-ci ne se faisait pas de bon gré.

L'élevage est en conséquence un élément très appréciable de l'activité économique du pays et les résultats du recensement opéré en 1931 indiquent une progression favorable sur les chiffres de 1930. Les bovins ont augmentés de 1,7 %; les chevaux de 0,5 %, les porcins de 15 %.

On voit bien que l'intervention gouvernementale a eu ses effets, car l'effectif du bétail avait sensible-

ment diminué depuis 1922, sauf peut-être le petit mouvement ascensionnel de 1925.

D'ailleurs la Hongrie avait perdu par le traité de Trianon 70,6 % des bêtes à cornes, 61,9 % des chevaux, 56 % des porcs et 71,8 % des moutons. La cause principale de ce bon aspect de la situation de l'élevage, est naturellement le développement de la consommation de viande, phénomène universel. En Hongrie surtout, le nombre de chevaux abattus s'est multiplié vingt-deux fois par rapport à 1914. A Budapest seul en 1928, plus de 13.000 chevaux furent sacrifiés.

Par contre, l'économie forestière présente un aspect lamentable.

La superficie des forêts en Hongrie actuelle ne fait que les 11 % de celle du pays d'avant-guerre et elle est exactement de 1.170.575 hectares.

La situation est d'autant plus grave que ce sont justement les forêts les plus précieuses qui se trouvent dans les territoires transférés et que le développement industriel et la consommation intérieure de bois exigent une extension de cette culture.

C'est ainsi que l'importation du bois, forme le poste le plus considérable de l'importation, et il représentait en 1928 une valeur de 145 millions de pengös.

Le pays est même contraint d'importer du bois de chauffage, pour une valeur annuelle de 30 millions de pengös.

On doit déduire de toutes ces données que l'agriculture en Hongrie a fait bien des progrès, sans arriver naturellement encore à un point satisfaisant.

De toutes façons, elle reste à la base de la richesse externe du pays, car suivant la statistique de 1928 ce sont presque exclusivement les articles agricoles

qui sont exportés, sauf quelque petite quantité de machines (3 %).

Par contre, le progrès est plus sensible en ce qui concerne *l'industrie*. Ce progrès nous montre le soin que les Hongrois appliquent à cette branche, car ils savent bien que dans le développement de leur industrie se trouvent leur indépendance et leur salut.

Les racines de la politique industrielle hongroise remontent loin dans les temps d'avant-guerre, quoique les tendances à l'encouragement de cette industrie ne se soient traduites en un vigoureux élan que depuis 1907, en vertu d'une loi célèbre. C'est cette loi qui a introduit le principe du développement de l'industrie par l'Etat, système imité plus tard à l'étranger. Les bases essentielles de cette politique, sont : fournitures publiques, réductions d'impôts, subsides pécuniaires, et subsides en machines, participation aux émissions des coopératives...

Une des lourdes tâches de l'Etat Hongrois avant la guerre était d'aider cette industrie essentiellement hongroise, contre la concurrence redoutable de l'industrie autrichienne. Après la désagrégation de l'empire, le but auquel aspiraient les Hongrois a été d'arriver à avoir une industrie capable d'assurer les besoins intérieurs à l'aide du tarif douanier autonome. C'est satisfaire aux besoins industriels intérieurs qui est la plus nécessaire.

En effet tous les excédents d'exportation agricole sont équilibrés par les besoins d'importation de matières premières nécessaires à l'industrie. Ainsi la valeur des importations en papier dépasse celles des exportations en volailles, la valeur des exportations en seigle et en maïs est absorbée par celle des importations en machines et quant à la valeur des

exportations en froment et en bestiaux vivants, elle est inférieure à la valeur des articles textiles importés dans le pays.

Donc suivant les réalités laissées à la Hongrie par le Traité de Paix, c'est dans le développement de cette industrie, anéantie après la guerre, que se trouve le salut économique.

Quoique, comme nous l'avons dit, la Hongrie en attendant cette propre satisfaction industrielle soit contrainte à vivre à l'extérieur par les revenus agricoles, nous pouvons remarquer néanmoins qu'elle est devenue après la Paix un Etat plus industriel qu'il ne l'était avant.

Pour prouver ce fait, disons que tandis que dans la Hongrie d'avant-guerre l'industrie fournissait 23 % du revenu national, actuellement la participation dans ce revenu de l'industrie hongroise se chiffre par 27,4 %, par contre la proportion de l'agriculture est retombée de 62,4 % à 59 %.

Cet essor industriel est d'autant plus admirable que, comme nous l'avons dit, le découpage territorial du traité avait amené la perte presque absolue des matières premières nécessaires à l'industrie et que celle-ci doit trouver ces matières premières à des conditions parfois onéreuses chez les Etats voisins.

Une autre difficulté qui s'est présentée à cette industrie c'est le fait du manque, après la guerre, d'ouvriers connaissant le travail industriel. En effet de la population active industrielle du territoire d'avant-guerre il n'y a que 45 % qui soient restés dans le territoire actuel. L'enseignement usinier s'est fait néanmoins assez rapidement.

La valeur de la production usinière représentée par le chiffre de 3.694 millions de pengös en 1913,

tomba par suite des dispositions du traité au chiffre de 1900 millions de pengös en 1919. La révolution communiste et l'occupation du territoire du pays par l'armée roumaine furent si funestes à l'industrie hongroise que sa valeur n'était que de 978 millions de pengös en 1921. Mais après, avec le calme, elle s'est développée si fortement qu'en 1927 elle avait atteint le chiffre de 2.748 *millions* de pengös.

En constatant cet heureux développement, il est caractéristique de remarquer que beaucoup de branches industrielles ne peuvent exploiter qu'une partie insignifiante de leur capacité de production. Ainsi les brasseries n'exploitent que 25 %, la minoterie et la distillation industrielle 30 %, les briquetteries 45 % et les sucreries 60 % de leur capacité de production.

Néanmoins, il faut remarquer que si l'industrie d'avant-guerre ne couvrait que les 68 % des besoins du pays en articles fabriqués, en 1927 l'industrie usinière est à même de couvrir les 83 %.

L'industrie principale du pays est celle des aliments, s'appuyant sur l'agriculture nationale. Le nombre des établissements industriels y forme le maximum : 886, avec un effectif d'ouvriers de 33.000. L'accroissement de la valeur après la guerre n'est que de 43 %, ce qui prouve que même certaines branches d'industrie de ce pays essentiellement agraire, basées sur les produits agricoles, se débattent contre le manque moindre de matières premières.

La participation de cette industrie des aliments dans l'importance de l'industrie globale du pays, est de 41,8 % et dans ce chiffre 44 % sont représentés par la minoterie. Néanmoins on voit très clairement dans cette minoterie les effets causés par la

perte des régions fertiles en céréales du Banat et de la Bacska, car alors que la quantité des céréales moulues dans les minoteries de Budapest était de 8 millions de quintaux, actuellement elle dépasse à peine deux millions de quintaux.

Au contraire, la production de l'alcool va en augmentant. En 1928, elle se chiffrait par 418.000 hectolitres en regard de la production d'un demi-million de l'ancien Royaume de Hongrie. Le chiffre de production ancien est donc presque rattrapé. Mais c'est dans l'exportation de ce produit, que le progrès est plus marqué, car le chiffre de 200.000 hectolitres représente le quintuple de ce qu'il était dans les années suivant la guerre.

Ce même essor existe aussi dans la production du sucre, car la production d'avant-guerre avec ses 600.000 tonnes de sucre brut était tombée à 10.000 tonnes en 1920, mais actuellement elle dépasse 200.000 tonnes.

Mais c'est l'industrie qui accuse l'essor le plus remarquable après la guerre, phénomène dû en partie à l'assistance de l'Etat et à la protection douanière.

Le nombre des filatures et des fabriques d'articles textiles est de 282, tandis qu'avant la guerre on ne comptait sur le territoire actuel du pays que 125 établissements.

C'est d'ailleurs la branche industrielle qui occupe le plus grand nombre d'ouvriers (40.000) et la valeur de sa production accuse un accroissement de 270 % depuis 1913.

Cette industrie représente 12,5 % de la valeur globale de production de l'industrie usinière et un tiers en revient à l'industrie du coton.

L'industrie du bois et des os représentée actuelle-

ment par 379 établissements occupe 12.500 ouvriers. Leur production accuse par rapport au chiffre des temps de paix un accroissement de 56 % bien que ce soit la branche d'industrie qui a supporté la plus grande perte en production après la guerre.

De même la production de l'industrie du cuir et de celles du même genre surpasse de 77 % celle de 1913 pour la Hongrie démembrée.

L'industrie de la pierre de l'argile et de la verrerie avec ses 34.000 ouvriers employés dépasse de 72 % la production de 1913 dans le territoire actuel.

Telles sont les industries dans lesquelles le progrès est le plus frappant. Dans l'industrie métallurgique et sidérurgique, la valeur de la production se trouve au niveau d'avant-guerre. Ce groupe principal d'industrie ne participe dans la valeur totale de la production de l'industrie usinière que pour 10 %.

	Production du Royaume de Hongrie en millions de pengös	Dont participation de la Hongrie démembrée en %	Production en millions de pengös en 1927	La production de 1927 mise en rapport avec la production de la Hongrie démembrée en 1913 (1913 = 100)
I. Industrie sidérurgique et métallurgique	583	50.5	294	100.0
II. Construction de machines et centrales électriques d'utilité publique	354	82.1	324	113.4
III. Industrie de la pierre, de l'argile, verrerie	158	52.7	143	172.3
IV. Industrie du bois et des os	260	18.6	75	156.3
V. Industrie du cuir, de la soie de porc, des plumes, etc.	106	49.5	92	176.9
VI. Industrie textile	242	38.7	344	369.9
VII. Industrie du vêtement	39	72.3	59	210.7
VIII. Industrie du papier	61	22.0	24	184.6
IX. Fabrication d'aliments et de comestibles	1,492	54.0	1,148	142.6
X. Industrie chimique	280	52.3	185	125.8
XII. Industrie polygraphique et d'art.	59	85.1	60	120.0
Production totale	3,634	52.5	2,748	144.3

On peut constater que la production est particulièrement prépondérante dans l'industrie des aliments, mais que c'est l'industrie textile, accusant actuellement le développement le plus vigoureux, qui emploie le plus grand nombre d'ouvriers. Par rapport au développement des branches agricoles et de l'industrie lourde est particulièrement imposant

Cet accroissement dans la production industrielle est d'autant plus remarquable que la Hongrie, comme conséquence du traité, s'était vue privée des matières premières élémentaires. Non seulement elle perdit 95 % des forces hydrauliques mais aussi la majeure partie de son minerai de fer et la presque totalité de sa production de pétrole, de plomb et de zinc.

En ce qui concerne la matière combustible il n'y a que le charbon dont la production soit satisfaisante. La Hongrie n'est réduite à l'importation que relativement : aux charbons les plus riches en calories et au coke, tandis qu'elle exporte même une certaine quantité de lignite.

Ce phénomène vient de ce que la Hongrie a gardé 65 %, et 70 %, respectivement de sa production de houille et de lignite.

Mais néanmoins elle doit importer d'assez fortes quantités de houille et dernièrement on a fait des efforts pour remplacer la consommation de la houille par celle du lignite et du charbon de qualité inférieure. La centrale électrique projetée de *Talbot* sera également destinée à produire du courant électrique avec du charbon de moindre qualité, pour la capitale et sa banlieue et pour la traction sur la ligne de chemin de fer Budapest-Hegyeshalain-Vienne.

Parmi les autres matières combustibles et de chauff-

fage, le pétrole fait également défaut, car les puits d'Egbell et de la Croatie ont été, ainsi que les sources de gaz géogène, transférés en entier à la Roumanie; avant la guerre ils donnaient un rendement moyen de 25 millions de mètres cubes.

Mais c'est surtout la production de fer qui fait le plus défaut.

Le territoire d'avant-guerre était riche en minerai de fer approvisionnant les hauts-fourneaux de l'Autriche et de l'Allemagne. Tandis que dans l'ancien territoire de la Hongrie la production annuelle du minerai de fer avait atteint le chiffre de 2 millions de tonnes, la production du territoire démembré arrive à peine à 200.000 tonnes.

Le pays qui exportait un demi-million de tonnes de minerai de fer avant la guerre est contraint d'importer maintenant, et presque exclusivement de la Tchécoslovaquie. Les hauts-fourneaux produisent actuellement plus de 300.000 tonnes par an.

La production de l'acier s'élève à un demi-million de tonnes.

Parmi les produits minéraux, seule la production de la bauxite, matière première de l'aluminium, est importante, car la Hongrie fournit, non en métal contenu, mais en la quantité, presque un tiers de la production mondiale et le meilleur client de ce produit est l'Allemagne. Si nous disons que la production du sel gemme, si importante en Hongrie avant la guerre, est réduite actuellement au néant et que la production de pierre est réduite de plus de la moitié, nous aurons esquissé quelle est la richesse industrielle de la Hongrie telle qu'elle découle des termes stricts du verdict de Trianon.

Comme nous le voyons, l'industrie s'est développée

d'une façon remarquable dans la Hongrie d'après-guerre, quoique ce développement eut pu atteindre des degrés plus élevés si cette industrie avait pu se procurer des matières premières à de bonnes conditions économiques. La chute actuelle des prix des matières premières a dû nécessairement être un bénéfice pour cette industrie hongroise.

M. Jean de Bud, Ministre Royal de l'Economie et du commerce, a exposé, dans un article paru dans la revue « La Hongrie » toute l'importance que le gouvernement hongrois attache au développement de l'industrie.

A son avis ce développement est impérieusement nécessaire, car premièrement la densité élevée de la population hongroise est trop forte pour que cette population puisse trouver dans la production du sol, le seul moyen de subsistance. Donc, première raison démographique, ou sociale si l'on veut.

En outre, il constate que cette industrie constitue le plus sûr consommateur de l'agriculture nationale et qu'avec sa production annuelle qui dépasse les 3 milliards de pengös, elle est le plus puissant soutien des finances de l'Etat.

Pour toutes ces raisons l'élan donné au fonctionnement de l'Institut du Commerce Extérieur et de l'Institut d'Hypothèques Industrielles au capital de 10 millions de pengös a donné d'excellents résultats, de même que l'aide gouvernementale à l'artisanat et à la petite industrie, en leur assurant un crédit de 30 millions de pengös.

Dans ce même article, il s'élève contre l'idée, d'après laquelle le gouvernement hongrois songerait à l'autarchie complète.

Ce but jugé par lui comme irréalisable, est loin de

pouvoir être atteint. Car, à l'heure actuelle, dans les importations totales de la Hongrie qui s'élèvent à 3.600.000 millions de francs français les importations industrielles figurent encore pour 2 milliards en chiffres ronds.

On peut déduire de tout cela que les possibilités d'un développement plus grand de l'industrie en Hongrie, existent réellement, mais on peut constater qu'il restera encore et toujours pour l'avenir, pour l'importation des vastes débouchés qu'il est impossible d'éliminer, sauf artificiellement, mais ce moyen est énergiquement repoussé par ce même article du ministre hongrois.

3°) *Finances publiques.*

En ce qui concerne le système monétaire, par suite du règne de la dynastie des Habsbourg, ce sont les systèmes monétaires des Etats soumis à cette dynastie qui ont été introduits en Hongrie. Plus tard, le pengö qui d'ailleurs n'est identique qu'en dénomination avec la monnaie actuelle, devint la monnaie de l'Etat. En 1857, ce fut l'étalon d'argent qui remplaça le pengö. En 1878, une réforme très importante eût pour effet la concession à la Banque Nationale Autrichienne du privilège hongrois, et cette Banque changea en conséquence de nom, prenant celui de Banque Austro-Hongroise. Mais plus tard en 1892 on crée la couronne, nouvelle unité monétaire, soumise à l'étalon-or, dont la valeur était à peu près équivalente à la moitié de la valeur de l'ancien florin autrichien et un arrangement conclu avec la Hongrie complète cette réforme.

La guerre naturellement entraîne la dépréciation de la monnaie hongroise et les événements suivants

la guerre amènent à une inflation des plus effrayantes. Cette inflation jointe aux autres événements de caractère politique et économique, ébranlèrent profondément les finances de l'Etat.

Nombre de mesures échouèrent, mesures qui avaient pour but d'arrêter cette inflation, car l'émission des banquenotes non couvertes avec la dépréciation subséquente de la valeur de l'argent, continuait son mouvement ascensionnel. C'est pendant ces périodes troublées des années 1920 et 1921 que la Banque Nationale Austro-Hongroise cessa ses opérations et que la Banque d'émission de l'Etat fut fondée. Le problème était clair; par suite des circonstances politiques intérieures et comme conséquence des pertes de fonds considérables, l'assainissement des finances de l'Etat ne pouvait se faire qu'avec l'aide extérieure. C'est justement ce que la S. D. N. comprit vite. La Commission financière de cette Société et le gouvernement hongrois réussirent d'un commun accord à élaborer un plan détaillé de redressement des finances de l'Etat. Ce programme comprenant comme buts principaux la solution de la question des réparations dans une période relativement longue afin de permettre de contracter un emprunt à l'étranger, la cessation de l'inflation, la stabilisation du change et la création d'une Banque indépendante de l'Etat; et avant tout le rétablissement de l'équilibre dans le budget de l'Etat au plus tard le 30 juin 1926 et la réalisation d'un emprunt de 250 millions de couronnes-or destiné à couvrir provisoirement ce déficit.

Au cours de l'exécution de ce programme, un accord avec la Commission de Réparations fut conclu, qui fixa à vingt ans (1924-1943), les obligations de

réparations de la Hongrie, de telle façon que le versement annuel de ce chef ne serait que de 10 millions de couronnes par an. Le droit de sûreté hypothécaire relatif aux revenus douaniers, aux taxes sur le sucre ainsi qu'aux revenus bruts du monopole de tabac et du sel, fut supprimé.

Le second pas vers cette reconstruction fut la création de la Banque Nationale Hongroise le 24 juin 1924, indépendante du gouvernement, possédant un fond de 30 millions de couronnes-or et suivie de l'émission d'un emprunt de reconstruction couronné d'un succès complet et qui produisit 253.800.000 couronnes-or.

L'emprunt provisoire pour couvrir seulement le déficit de l'exercice 1923-1924, fait au bout de deux exercices le solde disponible de cet emprunt était de 81 millions de couronnes-or. Pour obtenir ce résultat si brillant, on a recours aux budgets mensuels à partir de juillet 1924, établissant l'avance des recettes et de dépenses pour le mois suivant seulement et en même temps la gestion des finances de l'Etat était concentrée, par l'entremise de la Caisse d'Epargne Postale, à la Banque Nationale Hongroise.

Ce système limitait les soldes disponibles pour chaque ministère, aux sommes strictes que le Ministre des Finances mettait à leur disposition, à la Caisse d'Epargne Postale et en conséquence le dépassement des crédits octroyés devenait impossible. En outre il avait l'avantage de fixer exactement et à temps voulu, la situation des recettes et des dépenses en cours des exercices mensuels, en consultant seulement les comptes courants dressés pour chaque portefeuille à la Banque Nationale.

Cette méthode comportait en outre des réductions

importantes de dépenses, surtout dans le cadre des fonctionnaires. La réduction prévue pour le 30 juin 1926, réduction qui affectait 1500 employés publics, fut accrue par des simplifications administratives, et affecta 38.326 fonctionnaires.

Aussi cette méthode aboutit à implanter ce système que les exploitations de l'Etat, (Postes, Télégraphes, Téléphones, chemin de fer, Caisses d'Epargne Postale, etc...) étaient tenues de couvrir leurs dépenses à l'aide de leurs propres recettes.

En vertu de ces mesures prises de parfait accord entre le gouvernement hongrois et le Haut Commissaire désigné par la S. D. N. la valeur de la couronne fut stabilisée dès l'année 1924. La Banque Nationale Hongroise l'a stabilisée avec l'assistance de la Bank of England par rapport à la livre anglaise. La valeur de la livre anglaise n'ayant pas encore atteint au moment de la stabilisation la parité-or, la valeur de la couronne s'est élevée encore, en conséquence, à peu près de 20 %, et en même temps que la livre jusqu'au printemps de 1925, dans un mouvement tendant vers la parité-or.

La stabilisation fut achevée par l'introduction du « pengö », nouvelle unité monétaire hongroise. Sa valeur est de 0,863,158 couronnes-or et de 12.500 couronnes papier. Par cette réforme la devise hongroise devenait une devise-or. Les valeurs et devises qui ne sont pas sujettes à des fluctuations extraordinaires de valeurs peuvent être comprises dans la couverture métallique de la circulation. Le taux de couverture est le suivant : 20 % dans les 5 premières années de l'existence de la Banque, 24 % dans les 5 années suivantes, 28 % dans la tranche suivante de 5 ans et après ces 15 années 33,3 %. Bien entendu la circula-

tion des billets non couvert par l'encaisse métallique, doit également posséder une couverture de devises et de traites de réalisation sûre, et pendant la durée du privilège de la Banque, l'Etat n'est pas autorisé à émettre de papier monnaie. Au surplus, le mouvement financier de l'Etat doit être centralisé à la Banque d'émission, dans la mesure du possible.

Le succès de cette réforme a été si grand que le 30 juin 1926 cessait le contrôle de la S. D. N.

La sage administration hongroise a permis de suivre au pied de la lettre les bases de cette reconstruction, surtout en ce qui concerne l'équilibre budgétaire. Les exercices de 1924-1925 et 1927-1928 se sont soldés par des plus-values importantes, employées sagement dans des investissements considérables qui contribuèrent très efficacement à l'intensification de la vie économique du pays.

Parallèlement à cette politique d'intensification de la vie économique, le gouvernement hongrois se proposa cette double tâche, réduire les contributions et comprimer les dépenses.

Comme suite de cette diminution des contributions on aurait cru que l'excédent budgétaire serait appelé à disparaître, mais même cette circonstance, aggravée par la crise agricole, n'ébranla pas la bonne situation budgétaire, car l'exercice de 1929-1930 fut clôturé par un excédent de 300.000 pengös ¹.

Dans ces recettes de l'Etat hongrois, on trouve une augmentation constante des impôts directs, car cette classe d'impôts qui figurait avec 16,4 % du total des

(1) Et l'exercice 1930-1931 accuse une diminution des recettes de 31 millions de pengos, accompagnée d'une diminution des dépenses de 30 millions de pengos, mais nous ne possédons pas les données de clôture.

impôts perçus dans l'exercice 1924-1925 atteint dans celui de 1930-1931, 22,5 %.

Ces diminutions constituent la preuve des efforts du gouvernement hongrois dans le but de réduire les charges de la vie économique.

Dernièrement et en raison de la crise actuelle, qui se manifeste aussi évidemment par une diminution des recettes, le gouvernement a déposé un projet de loi, destiné à créer des économies plus sévères : 25 millions de pengös d'économies dans les Administrations publiques et 20 millions dans les exploitations de l'Etat sont prévues et on peut se rendre facilement compte des sacrifices nécessaires pour faire des économies. En particulier une diminution de 10 % des fonctionnaires dans une période de 6 ans a été envisagée.

Cette politique saine, s'est traduite naturellement par une situation relativement bonne de la Banque Nationale.

La couverture métallique a dépassé très vite les taux envisagés par la loi de stabilisation. Ainsi l'encaisse métallique en 1921 était seulement de 15 millions de pengös pour une circulation de 296 millions de pengös; elle s'élève en vertu des aides mentionnées à 196 millions de pengös et 356 millions de pengös en 1924, et atteint en 1926 et 1927 les chiffres respectifs de 291 millions de pengös et 318 millions de pengös comme encaisse métallique, pour des émissions de 471 et 487 millions de pengös. Mais suivant un phénomène observé aussi ailleurs, nous voyons dans la diminution de cette proportion à partir de 1928, les symptômes de la crise actuelle.

En effet en 1928 l'encaisse métallique n'est que de 264 millions de pengös pour une circulation de

513 millions et cette diminution de l'encaisse s'est continuée pendant les années 1929 et suivantes où elle n'a atteint que les 200 millions.

La crise actuelle qui n'a été atténuée que dans une très faible mesure, par l'accord de Paris du 28 avril 1930 sur le Règlement des obligations de la Hongrie ressortant du traité de Trianon, accord qui a donné définitivement l'autonomie financière à cette nation, cette crise disons-nous, a bouleversé fortement l'Etat de l'économie hongroise, saine en période normale nonobstant les prévisions pessimistes qu'on avait lancées.

Cette crise a arrêté tout d'un coup le développement par lequel se traduisait l'effort hongrois dans l'après-guerre. C'est justement à la situation actuelle que doit se référer l'opinion pessimiste émise par M. René Dupuis dans son livre « Le Problème Hongrois ». Il constate la baisse marquée de « standard of life », le chômage, le taux très bas des salaires qui correspond en moyenne à Budapest à 6 pengös par jour, (ce qui, pour un travail de 3 jours par semaine — phénomène malheureusement fréquent — fait une somme de 90 francs par semaine, salaire bien faible pour nourrir toute une famille), les faillites, l'augmentation du nombre, des hypothèques, de la prostitution, etc...¹.

En un mot, pour cet auteur « l'impérialisme de la famine », — il désigne par ce nom la détresse économique actuelle de la Hongrie, — est la véritable cause de l'hostilité manifeste des Hongrois au traité qui leur a été imposé. Mais on peut voir, si on con-

(1) En effet à cause de cette dépression mondiale, le budget s'est soldé dans ces deux dernières années avec un déficit de 1 des recettes prévues et les chiffres de la balance du commerce sont tombés de 2/3.

sulte les statistiques et les récits d'autres auteurs, que M. Dupuis est allé un peu loin dans cette voie.

M. Georges Roux, qui connaît profondément la situation de l'Europe Centrale a pu dire que pour les Hongrois, les problèmes économiques sont relégués au second plan par les problèmes politiques et d'autre part, il faut noter que ces faits qu'il trouve en Hongrie, faits d'ailleurs très regrettables, ne sont pas particuliers à la Hongrie, mais que malheureusement ils existent partout à l'heure actuelle et même plus fortement dans d'autres Etats de cette même Europe centrale.

Il est vrai que la bonne situation où s'est trouvée la Hongrie, dans les années suivant la guerre et notwithstanding les difficultés, revient pour la plus grande part à la sage conduite et à la judicieuse administration hongroises. Mais il faut seulement constater les faits. La Hongrie, en période normale, si elle continue comme jusqu'à maintenant, est un pays capable de vivre économiquement avec ses propres forces. Les opinions pessimistes émises au moment de la conclusion du verdict, d'ailleurs avec raison, ont apparu comme sans fondement devant l'esprit de reconstruction, de patriotisme et de travail hongrois.

Mais d'un autre côté il faut remarquer que le relèvement hongrois ne date que de 1924, date de l'aide extérieure inaugurée par la S. D. N.

Cela nous prouve qu'avant tout le crédit extérieur est nécessaire à la Hongrie. En effet la Hongrie souffre à l'instar de l'Autriche du phénomène connu appelé « *des ciseaux* ». Alors que la Hongrie ne reçoit pour ces excédents agricoles destinés à l'exportation que 95 % du prix d'avant-guerre, elle est

obligée de payer pour les objets manufacturés qu'elle importe 131 % du prix d'avant-guerre.

Donc le crédit est nécessaire à la Hongrie et cette nécessité a été bien comprise par Lord Rothermere, quand il parlait du « *pouvoir bancaire pour la paix* ».

C'est donc l'octroi des crédits extérieurs suffisants, l'élément « *sine qua non* » de vie pour la Hongrie !

Un autre problème qui exige une rapide solution, est celui de la dette publique. Cette dette inexistante à l'intérieur s'élève au chiffre formidable de 18 milliards de francs en ce qui concerne la dette extérieure. C'est d'ailleurs la dette publique la plus élevée parmi tous les Etats de l'Europe Centrale et une consolidation semble indispensable. Ici aussi la nécessité de l'aide extérieure pour une telle réalisation est évidente.

D'autre part si on veut améliorer la situation économique de la Hongrie, comme de tous les autres pays Danubiens, la formation d'un organisme économique du type de ceux qui ont poursuivi les nombreuses Conférences tenues est de rigueur.

De toutes ces Conférences qui ont échoué, la dernière, celle de Stresa, n'a pas été plus heureuse. Abstraction faite de quelques recommandations d'ordre plus ou moins technique, le seul résultat concret de cette Conférence est d'avoir assuré actuellement des droits préférentiels aux pays agricoles de l'Europe Centrale. Ces préférences ne se rapportent toutefois qu'aux céréales, elles sont donc pour cette raison insuffisantes. D'autre part ces préférences ne sont que de 1 et 2 francs, ce qui est vraiment trop peu. La valeur de préférence assurée au froment hongrois par le traité commercial allemand hongrois de 1931,

de 6 marks, était de beaucoup supérieure et pourtant elle n'a amélioré la situation que dans de très faibles proportions.

Ainsi, comme les précédentes, la Conférence de Stresa a échoué aussi dans cette voie.

D'après une Conférence faite par un des collaborateurs de cette conférence, *M. Henri Clerc*, on doit poursuivre sans arrêt l'obtention d'un des buts de cette Conférence c'est-à-dire la création d'un fonds commun de soutien pour servir de garantie, entre ces Etats afin d'appeler les capitaux des riches autrichiens et hongrois, qui maintenant sont placés à l'étranger.

Mais naturellement ce fonds commun ne peut être créé que par une Entente entre tous ces Etats du Bassin Danubien.

Une esquisse en manière de recommandation de ce plan se trouve dans les articles 222 du Traité de Saint-Germain et 205 du Traité de Trianon, prévoyant la faculté d'arrangements préférentiels entre ces pays, pour une période de cinq ans, mais il sont restés lettre morte, même pour la période si courte prévue.

Tous les efforts postérieurs dans cette voie ont échoué.

Les questions politiques sont la raison essentielle des mauvaises relations entre tous ces pays, sans un arrangement sur cette délicate question, on n'aboutira jamais à l'organisation économique que l'on souhaite entre eux.

Pour le moment il faut constater que la Hongrie, malgré les mauvaises conditions de vie économique dans lesquelles le Traité de Trianon, l'a placée, et qui faisaient émettre les plus sombres avis sur son

avenir économique, a courageusement fait face à ces difficultés, de telle sorte qu'en temps normal et avec une petite aide financière extérieure, elle peut être considérée comme un pays de finance saine et d'économie prospère.

Etant donnée l'attitude bien différente observée par d'autres pays vaincus, plus responsables qu'elle de la guerre plus riches et surtout beaucoup moins touchés par le verdict de Paix, nous trouvons aussi dans cet aspect économique des résultats du traité, une base suffisante pour regarder la cause hongroise, avec sympathie, sinon avec intérêt.

CONCLUSION

Nous avons émis notre opinion dans la première partie de cette thèse, en disant que les traités de Paix relèvent par leur nature du caractère du verdict. Tout en considérant la justice d'ensemble qu'on peut trouver dans les traités de Paix issus de la Conférence de la Paix de Paris de 1919, modèle le mieux réussi de ces traités-verdicts, nous avons remarqué certaines dispositions du traité de Trianon susceptibles de reproches.

Ces dispositions tiennent d'abord à la punition exagérée de la nation hongroise, en la morcelant dans les termes décrits, après avoir été le seul peuple qui, par la bouche de son représentant, M. le Comte Tisza, s'opposa à l'envoi du mémorable ultimatum à la Serbie, et qui avant d'avoir apposé sa signature au bas de ce document, précisa les limites auxquelles l'action militaire de la monarchie contre la nation serbe, était soumise, limites que le plus élémentaire des devoirs de l'honneur rendaient obligatoires pour tous ses adversaires.

Nous savons comment certains de ces adversaires n'ont pas admis ces limites, et en conséquence ils ont dépecé et annexé la plus grande partie de la Hongrie, alors que celle-ci avait déclaré à maintes reprises que la guerre à entreprendre ne devrait jamais être une guerre de conquête.

Nous avons vu comment cette qualification de con-

quête peut difficilement être repoussée, car le plébiscite d'annexion, moyen nécessaire aux transferts territoriaux, et appliqué d'ailleurs par la même Conférence envers des nations plus responsables, a été méconnu en ce qui concerne la Hongrie.

Et les conséquences fâcheuses de ces dispositions qui ont mis 3 millions et demi de Hongrois hors de leur patrie, n'ont pu être tempérées par les traités de protection des minorités, car nous avons remarqué leur impuissance.

En outre, la violation de l'armistice (fait négligé par la Conférence, malgré les graves conséquences qu'il eut), le tracé criticable des frontières et les conséquences économiques malheureuses du traité, sont des arguments qui s'ajoutent à ceux antérieurement critiqués; et tous ensemble suffisent à faire considérer le verdict de Trianon *comme imparfait*.

Malgré son imperfection, ce verdict a été plus soigneusement observé que les autres traités, pourtant justes, élaborés par la même Conférence.

Nous n'avons du côté hongrois, ni les accords successifs sur les réparations que nous voyons du côté allemand, qualifiés de « peau de chagrin » par M. de Lapradelle, ni les autres pactes, tel que celui de Locarno, méritant le titre, d'après le même professeur « d'infidélité au pacte de la Société des Nations ».

Néanmoins ce traité de Trianon a été l'objet, du moins extra-officiellement, de bien des critiques. Non seulement, au moment de sa ratification dans les Chambres anglaise et française, par des hommes qui maintenant, occupent des rangs élevés dans la vie publique de ces pays, mais même actuellement par

des publicistes et des auteurs, quelques-uns d'autorité reconnue.

La propagande la plus connue en faveur de la révision dudit traité, fut celle entreprise par lord Rothermere, vers 1927. Le plan Rothermere était basé essentiellement sur une modification des frontières, qui permettrait le retour à la Hongrie de près de 3 millions de magyars. Une action bancaire compléterait ce développement hongrois, afin de permettre à cette nation d'occuper sa « *place au soleil* », selon la phrase du même lord anglais.

Mais c'est surtout en Hongrie que la campagne révisionniste est la plus forte. Le « *nem, nem, soha* » (non, non, jamais) qui exprime l'opinion générale hongroise, chaque fois qu'on parle dudit traité, n'est dépassé peut-être que par le « *Credo hongrois* » récité souvent dans les écoles et qui contient ceci : « Je crois en un Dieu et en ma Patrie unique. Notre Père, fais que notre Patrie redevienne libre et grande, sèche ses larmes, mets fin à ses pleurs, donne l'espérance et la confiance à tous les martyrs hongrois qui souffrent de la servitude étrangère; je crois à la justice de Dieu et à la résurrection de la Hongrie ».

Tout cela explique le mécontentement hongrois envers le Traité de Trianon, mécontentement au fond juste, mais que le patriotisme exagéré des Hongrois, fait exprimer d'une façon un peu farouche.

La Fédération Nationale Hongroise, a lancé dans de nombreux articles et brochures, les arguments en faveur de la révision. Dernièrement, le Comité des juristes hongrois a lancé aux juristes du monde entier, un appel en faveur de cette révision.

Toutes ces demandes de révision sont fondées, sur

l'article 19 du Pacte de la S. D. N. Mais quoique le fondement soit en lui-même bien posé, jusqu'à présent cette propagande révisionniste a trouvé la porte fermée chez les grandes puissances.

Les raisons en sont claires. Les traités d'après guerre forment tous ensemble une construction juridique dans laquelle le moindre fléchissement de l'un, ferait tomber tout l'édifice. Et le danger de cette chute est la seule raison du silence de certaines nations, au fond convaincues de l'exigence juridique d'une modification de ce traité.

L'utilité, pour la cause de la Paix, du rapprochement hongrois avec les pays de l'Occident et de la Petite Entente, serait immense.

En effet, nous voyons actuellement en Europe un bloc formé contre le « *statu quo* » de 1919. Et dans ce bloc, les fascismes italien et allemand, avec leurs méthodes de politique extérieure, pas bien définies encore, présente une certaine inquiétude pour la continuité de la Paix.

Dans ce bloc, se trouve actuellement la Hongrie, pour mieux dire, elle est le pont unique unissant les agissements de Berlin et de Rome. Le besoin qu'en ont ces deux dernières, peut être prouvé par l'attitude même trop bienveillante observée envers la Hongrie. La séparation de ce bloc, de la Hongrie, constituerait un succès admirable pour la Diplomatie qui représente la politique de la Société des Nations.

D'autant plus qu'il arriverait un moment où la force même des événements permettrait à la Hongrie de se placer dans une situation ouvertement hostile aux prescriptions du verdict à elle imposé et du statu quo d'après guerre : l'affaire des armements

d'Hirtenberg et la position hongroise à la Conférence du désarmement le prouvent.

Mais pour obtenir ce détachement, il faut faire certains sacrifices, et ces sacrifices appartiennent aux Etats de la Petite Entente.

Il ne faut pas croire d'ailleurs que les concessions nécessaires, soient douloureuses. En tout cas, pour le moment, une révision de frontières ne se pose pas. La remise de la dette extérieure, qui peut écraser la nation hongroise, et certains accords douaniers et de crédit agricole, peuvent suffire à arrêter l'hostilité de la Hongrie.

Une fois la fidélité hongroise conquise, l'édifice d'après-guerre ne courrait aucun danger. La méfiance des Hongrois envers le pangermanisme, augmentée par les dangers de l'Anschluss, et leur hostilité foncière pour l'Autriche sont des éléments suffisants pour assurer la bonne entente avec la Hongrie.

D'autant plus que la forme de gouvernement actuellement existante en Hongrie, incompatible avec les régimes de Berlin et de Rome et probablement dans un avenir proche, aussi avec celui de Vienne, pourrait continuer à côté de ces Etats de la Petite Entente.

En effet, d'après ce que dit *M. Georges Roux*, dans un article paru dans la Revue de Paris, les chances de restauration monarchique dans la personne du prince *Otto*, ne paraissent pas très grandes, car il y a de nombreux obstacles à sa réalisation :

1°) Ceux de l'opposition des gouvernements actuels et spécialement de *M. Horthy*, Régent du Royaume, et de *M. Gomböes*, premier ministre. On sait comment la dernière tentative de 1925 fut réprimée. En outre, certaines réformes militaires dans le

cadre des chefs, permet d'espérer de ceux-ci, une loyauté très grande envers le régime *mi-monarchique, mi-républicain* existant.

2°) En second lieu, il faut reconnaître que la partie orientale de la Hongrie, appelée Tranleithanie est protestante et on connaît la tendance des protestants à être républicains. Sa capitale *Debrecen*, belle ville universitaire est connue sous le nom de la « Rome calviniste » et c'est justement ici dans son grand temple que, le 11 avril 1849, fut proclamée la déchéance des Habsbourg.

3°) Comme troisième obstacle à cette restauration, se dresse l'importance croissante de la bourgeoisie à tendances libérales, nettement françaises, et de la jeunesse qui considère que le retour des Habsbourg n'apporterait que des méfiances.

4°) Et enfin, l'effet de l'habitude qui a fait reléguer au second plan l'influence des archiducs, même de l'archiduc Joseph, pourtant très populaire.

Tous ces obstacles sont plus que suffisants, pour nous faire croire à la stabilité du régime actuel; mais si l'entente *germano-autrichienne-italo-hongroise* continue, il est peut-être probable qu'elle nous obligera à penser autrement.

Voilà un autre effet du rapprochement de la Hongrie avec les Etats de la Petite Entente : celui d'atténuer la crise de droit constitutionnel classique que nous voyons maintenant et qui risque s'être aggravée par la poussée du national-socialisme.

Nous faisons donc appel à la nouvelle organisation de la Petite Entente, qui permet les adhésions d'autres nations.

Avec l'entrée de la Hongrie dans cet organisme, entrée d'accord et avec l'aide des grandes Puis-

sances de l'Occident, aide pas très coûteuse, car jamais les faibles et malheureux ne demandent beaucoup, et si la Pologne suit l'exemple éventuel de la Hongrie, cette Petite Entente sera transformée en une « Grande Entente », véritable « *entente régionale* », prévue et recommandée par l'article 21 de Pacte de la S. D. N. Et avec un organisme d'une telle envergure, l'admirable construction des traités d'après-guerre et sa cristallisation la plus fine, la Société des Nations, suivraient la marche ascendante progressive que parfois les contingences fortuites et souvent le mauvais vouloir des justement vaincus ont entravée jusqu'ici...

C'est seulement ces deux points que nous voulons dégager de la conclusion de cette thèse :

1°) L'imperfection qui se trouve exclusivement entre tous les Traités de Paix issus de la Conférence de 1919, dans le Traité de Trianon, et

2°) La convenance, pour la paix du monde, de sauver cet irrédentisme hongrois.

Remarquant les difficultés existantes, nous abdi-
quons la proposition des moyens pour atteindre ce but.

Dans un petit catéchisme espagnol à l'usage des enfants, l'auteur après avoir décrit un des mystères de la doctrine chrétienne, se refuse à l'expliquer, car il dit que l'explication est trop périlleuse pour lui. Et il la laisse à la compétence des Docteurs de l'Eglise.

Nous employons ici ce même procédé. Après avoir constaté les faits, nous laissons leurs remèdes ou la forme d'application de ces remèdes à l'œuvre des politiciens et diplomates, Docteurs en la matière.

Ils sauront comment les appliquer. Ils le feront sans doute.

Car si le silence continue comme jusqu'à présent, nous continuerons, à notre plus grand regret, à croire aux paroles du jurisconsulte chilien *M. Alexandro Alvarez* : que le Droit International est dominé par la Politique.

C'est ce que pense sur cette délicate question un véritable « *tiers indifférent* ».

NOTA. — Nous avons écarté de cette étude la question des optants hongrois, parce qu'elle est trop bien connue, et résolue maintenant en vertu de l'arrangement de Paris du 28 avril 1930.

Vu, le doyen,
H. BERTHÉLEMY.

Vu, le Président de Thèse,
Gilbert GIDEL

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

LISTE DE QUELQUES OUVRAGES CONSULTÉS

- ALVAREZ. — « Le Droit International de l'avenir ». Washington 1916.
- ANZILOTTI. — « Cours de Droit International (1^{er} volume). Trad. de M. Gidel, 1929.
- ALDO DAMI. — « La Hongrie de demain ». Paris 1929.
- BERTHÉLEMY. — « Traité de Droit Administratif ». Paris 1926.
- BARCIA TRELLES. — « Francisco de Vitoria et l'école moderne du D. I. ». Recueil des Cours de la Haye, 1927.
- BLUNSCHLI. — « Le Droit International codifié » (trad. française). Paris 1881.
- BEUVE MERY. — « La théorie des Pouvoirs publics d'après Francisco de Vitoria et ses rapports avec le droit contemporain ». Thèse. Paris 1928.
- BAKER. — « Woodrow Wilson and the war settlements ». London 1923.
- CALVO. — « Le Droit International théorique et Pratique ». Paris 1896.
- CARNAZZA AMARI. — « Trattato sul diritto Internazionale ». Milano 1875.
- P. CHAILLEY. — « La nature juridique des traités selon le droit contemporain ». Paris 1932.
- CODRESCO. — (thèse) « La Petite Entente ». Paris 1930.
- DE LAPRADELLE et NIBOYET. — « Répertoire de Droit International Public ». Paris 1929.
- DE LAPRADELLE. — « Cours », 1931-1932.
- DANIELOU. — « Le Traité de Trianon », Paris 1923.
- DE OLIVART (Marquis). — « Tratado de Derecho Internacional Publico ». Madrid 1903.
- DESPAGNET. — *Cours de « Droit International »* Public. Paris 1892.
- DE MARTENS. — « Traité de Droit International ». Paris 1883.
- DUGUIT. — « Leçons de droit public général ». Paris 1929.
- LE FUR. — « Précis de Droit International ». Paris 1931.

- LE FUR et CHKLAVER. — « Recueil de Textes de Droit International Public », Paris 1928.
- FIGORE. — « Droit International codifié », Paris 1890.
- FOUQUES-DUPARC. — « La protection des minorités de langue, race et religion ». Thèse. Paris 1922.
- GONSOLLIN. — « Le Plébiscite dans le Droit International actuel ». Thèse. Paris 1921.
- Georges ROUX. — « Réviser les Traités ? ». Paris 1931.
- HAURIOU. — « Principes de droit public ». Paris 1916.
- JACQUELIN. — « Cours de Droit Administratif ». 1931-1932.
- LORD ROTHERMERE. — « La Hongrie et sa place au soleil ». LORIMER. — « Principes de Droit International ». Paris 1885.
- LANSING. — « The peace negociations : A Personal narrative ». New-York 1921.
- LUDWIG. — « Juillet 1914 ».
- MENDIZABAL VILLALBA. — « Los tratados de Paz ». Madrid 1927.
- MÉRIGNAC. — « Traité de Droit International Public ». 1905.
- MANDELSTAM. — « La Protection des Minorités ». Recueil des Cours de La Haye, 1923.
- NOËL. — (thèse). « L'autorité des traités comparée à celle des lois ». Paris 1921.
- Négociations de la Paix Hongroise* (Edition hongroise). Budapest 1920.
- OTT. — « L'infernal désarroi ». Paris 1927
- OPPENHEIM. — « International Law ». London 1920.
- PILLET. — « Théorie générale des traités ». Cours 1919-1921.
- POLITIS. — « Les nouvelles tendances du Droit International ». Paris 1927.
- POMME DE MIRIMONDE. — (thèse). « Traités imparfaits ». Paris 1920.
- RADOIKOWITCH. — « La révision des traités et le Pacte de la S. D. N. ». Thèse. Paris 1930.
- René DUPUIS. — « Le problème hongrois ». Paris 1931.
- La Roumanie devant le Congrès de la Paix* (édition roumaine). Paris 1919.
- « *Les revendications territoriales de la Tchécoslovaquie* » (édition tchèque). 1919.
- REDSLOB. — « Histoire des grands principes du Droit des Gens ». Paris 1923.
- RIPERT. — « La règle morale dans les affaires civiles ». Paris 1925.
- RUDINSKY. — « La révision du Traité de Trianon » Paris 1933.

- SZILASSI. — « Le Procès de la Hongrie ». Paris 1932.
- SALDANA. — « La Justice Pénale Internationale ». Recueil des Cours de La Haye, 1923.
- STRESA. — (Compte rendu de la conférence). Bibliothèque de la Faculté de Droit de Paris, n° 9986²⁰.
- TRIEPEL. — « Les rapports entre le droit interne et le droit international ». Recueil des Cours de La Haye, 1923.
- ULLEIM, ANTAL. — « La nature des clauses territoriales du Traité de Trianon ». Paris 1929.
- VANDERPOL. — « La doctrine scolastique du droit de la guerre. Paris 1919.
- VON LISTZ. — (trad. de M. GIDEL. « Le Droit International ». Paris 1928.
- VERDROSS. — « Le fondement du Droit International Public ». Recueil des Cours de La Haye, 1927.
- WESTLAKE. — The nature and the extent of the title by conquest ». Collected papers : Cambridge 1914.
- YVES DE LA BRIÈRE. — « Les Traités de Paix ». Séances et travaux de l'Académie de sciences morales et politiques, 1926.
- Désiré ELEKES. — « La situation de la Hongrie avant et après la guerre ».
- Le Traité de Paix de Trianon au point de vue de la paix et de la sécurité Internationales* (Message des juristes hongrois). Budapest.
- Textes, Brochures, revues, journaux, etc...*

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
PRÉLIMINAIRES :	
1° Généralités sur les traités	9
2° La nécessité sociale a fait disparaître le principe de l'autonomie de la volonté comme fondement de l'obligation	11
3° L'état moderne n'est qu'un groupement d'attente	23
PREMIERE PARTIE	
CHAPITRE I. — « <i>La guerre a seulement comme but légitime le rétablissement de la Paix</i> »	37
CHAPITRE II. — « <i>Différentes manières de finir une guerre</i> »	44
CHAPITRE III. — « <i>Les traités de Paix et les contrats</i> »	52
CHAPITRE IV. — « <i>Le traité de Paix comme verdict</i> »	67
CHAPITRE V. — « <i>Les Traités de Paix dans l'Histoire</i> ». Les traités issus de la Conférence de la Paix de Pa- ris, 1919, ont le caractère le mieux réussi du traité de Paix-verdict	87
DEUXIEME PARTIE	
CHAPITRE I. — « <i>Aperçu général sur le traité de Tria- non</i> »	116
1) Violation de l'armistice	116
2) Contenu du Traité	127
CHAPITRE II. — « <i>La responsabilité de la Hongrie dans dans le déclenchement de la guerre</i> »	143
CHAPITRE III. — « <i>La non-existence de Plébiscite dans le Traité de Trianon et les questions territoriales</i> »	167
1) Théorie du Plébiscite.	
2) La non-application au traité de Trianon.	
CHAPITRE IV. — « <i>Le tracé des frontières dans le Traité de Trianon</i> »	221
CHAPITRE V. — « <i>Le problème des Minorités</i> »	241
CHAPITRE VI. — « <i>Les conséquences économiques du traité</i> »	296
CONCLUSION	338

